



Textos

Vol. 2

Coherencia, visibilidad, lucha, debate.

Selección de ponencias en congresos nacionales e internacionales.

2003-2013



ESCUELA DE FORMACIÓN SINDICAL

UPCN



Textos : coherencia, visibilidad, lucha, debate : selección de ponencias en congresos nacionales e internacionales 2003-2013 / Andrés Rodríguez ... [et al.]. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : UPCN- Unión Personal Civil de la Nación, 2017.
216 p. ; 23 x 16 cm. - (Textos / Manuel, Marcela; 2)

ISBN 978-987-1506-27-9

1. Historia Argentina. I. Rodríguez, Andrés
CDD 982

Fecha de catalogación: 25/04/2017

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723

Colección ***Textos***
Escuela de Formación Sindical
Directora de la colección: Lic. Marcela Manuel.

Vol.2:
Coherencia, visibilidad, lucha, debate.
*Selección de ponencias
en congresos nacionales
e internacionales.
2003-2013*

Imágenes, fotos, documentos:
Escuela de Formación Sindical - UPCN.

COHERENCIA, VISIBILIDAD, LUCHA, DEBATE.

*Selección de ponencias en congresos
nacionales e internacionales.
2003-2013*

NOTA PRELIMINAR

El contenido del presente libro cobra estado público gracias al interés de compañer@s, que a partir de su tránsito por la Escuela, distintas secretarías del gremio y al intercambio cotidiano con sus pares en los lugares de trabajo; indagan, investigan, proponen, en pos de sumar valor agregado a las muchas acciones que realizamos.

Es así, que compilamos una serie de ponencias de dirigentes de la Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en el Congreso Latinoamericano para el Desarrollo –CLAD– como en el Congreso Argentino de la Administración Pública, ambos escenarios propicios para la exposición y el debate de nuestra política gremial.

Dichos espacios fueron el motor para que otros países de nuestra América pudieran ver un horizonte posible en la construcción de acuerdos, promover la afiliación sindical y trabajar en pos de lograr una activa participación a través de la negociación colectiva, en la búsqueda de un Estado mejor.

En las páginas siguientes encontrarán muchos de los elementos que hacen fuerte a nuestro sindicato.

L@s invitamos a que disfruten de la lectura.

Lic. Marcela Manuel

Comisión Directiva UPCN
Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del GCBA
Secretaría de Formación Sindical

PONENCIAS

**LA EVOLUCIÓN EN EL ACCIONAR
DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO:
SITUACIONES CLAVES.**

ANDRÉS RODRÍGUEZ

VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO
Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PANAMÁ, 28-31 OCT. 2003.

LA BÚSQUEDA DE LOS CONSENSOS

En uno de sus párrafos, un reciente trabajo del gobierno argentino dice: “La experiencia democrática argentina de los últimos años está poniendo de manifiesto una crisis del sistema de representación, que se expresa en la creciente desconfianza de la ciudadanía con respecto a los modos de formulación de políticas públicas y de toma de decisiones en los diferentes niveles y estructuras del Estado”

A casi dos años de haber enfrentado una de las crisis más graves de la historia argentina reciente, en la que estuvimos sumidos en el caos y el riesgo serio de disolución nacional; quisiera comenzar esta exposición haciendo referencia al tema relevante que hace a la convocatoria de este Congreso: la problemática de los consensos políticos y sociales y su impacto sobre la Administración del Estado.

Los párrafos precedentes contienen dos cuestiones fundamentales, que hacen a la vitalidad de un sistema democrático: las prácticas sobre las que se basa la legitimidad del sistema de representación y la necesidad permanente de mantener esta última a través de un sistema de acuerdos y consensos, que permita la renovación de los escenarios en los que el contrato social se reafirma.

Nuestra perspectiva desde la dinámica de las relaciones laborales, en las organizaciones del Estado como actores gremiales nos conduce, casi inevitablemente, al análisis de las problemáticas de la representación y los consensos, partiendo de una cosmovisión cultural: la de la ética del trabajo. Un trabajo que dignifique al ser humano, tanto por las condiciones en que el mismo se realiza como por el resultado de dicha acción, la producción de más y mejores bienes y servicios públicos.

Pese a que mucha de la retórica actual tiende a minimizar, cuando no a denostar, la importancia de los sindicatos; la participación de las expresiones organizadas de los trabajadores ha sido durante mucho tiempo, -y continuará así por mucho más mientras exista fuerza e intelecto de trabajo en este mundo-, la manera de mantener vigentes múltiples instancias superadoras en un mundo cada vez más complejo, que requiere de la búsqueda activa de soluciones en el día a día, para mantener con vida la trama de unas relaciones sociales que tienden a deteriorarse con un ritmo acelerado en la medida que, paradójicamente sociedades más interconectadas levantan cada vez mayores barreras para la integración humana.

El sindicato constituye el canal institucional de expresión para muchas personas que no tendrían posibilidades de hacer conocer sus expectativas e inquietudes así como defender sus intereses colectivos, en una arena de conflictos tan compleja como la actual y es por ello que el nuestro, la Unión del Personal Civil de la Nación, sintiéndose depositario de tal responsabilidad, ha desarrollado toda una serie de estrategias y acciones para vehicular democráticamente las tensiones y problemas propios del ámbito laboral estatal, generando un juego de suma positiva para ambas partes: los empleados públicos y el Estado empleador.

Hoy queremos aprovechar este espacio que nos concede el CLAD para compartir –e incluso debatir con ustedes– nuestros criterios sobre la representatividad gremial y el logro de consensos, de qué manera los hemos llevado a la práctica y cuáles son nuestras expectativas en el futuro. No abundaremos en esta oportunidad sobre el universo de actividades que nuestra organización realiza en beneficio de nuestros conciudadanos y que son una consecuencia de nuestra visión, sobre la resolución de problemas de toda índole, aspecto que ya ha sido considerado en documentos anteriores presentados ante estos Congresos, pasando a focalizar sobre la temática que hoy nos ocupa.

En primer lugar, entendemos por consenso la existencia de un acuerdo en términos sustantivos, –no absolutos– entre los miembros de una sociedad acerca de determinados principios, valores y normas; como así también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios para lograrlos¹. El consenso implica integración en el sistema social a partir de sus instituciones y aún cuando en términos relativos, se opone al concepto de conflicto, generalmente surge como consecuencia de la necesidad de encontrar instancias superadoras de éste.

Este acuerdo posibilita que el estado particular del sistema de creencias

de una sociedad, que se da cuando una proporción de sus miembros, (y más particularmente, de aquellos a los que conciernen la atribución de poder, autoridad, status y otros valores escasos e importantes sobre los que se pueden producir conflictos) está de acuerdo básicamente sobre qué decisiones se deben tomar y ellas son compartidas y legitimadas por la sociedad en su conjunto. Para que ello sea posible, se requiere de tres elementos cruciales: a) la aceptación de las leyes, reglamentos y normas; b) la adhesión a las instituciones que los promulgan y aplican y c) un sentimiento generalizado de identidad y unidad entre las personas que conforman la sociedad.

Segundo, lo anterior presupone el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo del que surja nuevo conocimiento, a partir de un sistema de creencias comunes justificadas a través del diálogo y la argumentación y aún de los canales institucionalizadores del conflicto, como metodología legitimada dentro un sistema democrático de vida.

Tercero, interpretar y operar ajustadamente sobre los escenarios para la vigencia o renovación de un contrato social, basado en los criterios anteriores constituyen un imperativo cada vez mayor como consecuencia de un nuevo proceso mundial de adaptación del sistema capitalista, más comúnmente conocido como “globalización”. Ello exige de los actores nacionales un profundo esfuerzo adaptativo en términos de: a) fortalecer los Estados Nacionales a partir del reencuentro con su identidad, para que éstos puedan constituirse como actores significantes válidos en un mundo en red; b) profundizar los procesos de consolidación de la democracia, ya no sólo como forma de gobierno, sino como estilo de vida y c) dar vida a sus instituciones a través de la participación ampliada.

En el caso de la República Argentina, la extensa crisis de legitimidad que han sufrido la mayoría de las instituciones políticas nos impone como gremio algunas exigencias que merecen un análisis particular, partiendo de las siguientes problemáticas que atañen a las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, pero que también tienen su correlato en los conflictos emergentes del vínculo que éste mantiene con su ciudadanía beneficiaria:

1. Un Estado que, pese a tener la responsabilidad de hacer realidad el ejercicio de la democracia a través de la ejecución de las políticas, continúa siendo autoritario en sus relaciones con sus propios trabajadores y con la sociedad.
2. Un Estado que se ha esforzado por mantener un rol de patrón impersonal, tratando de evitar los canales de la negociación paritaria.
3. Sistemas de aprendizaje institucionales en el ámbito público que con-

tinúan propiciando soluciones ineficaces basadas en las rutinas defensivas¹ y el “rulo simple”¹

4. Una visión localista, con una perspectiva de los problemas desde Buenos Aires, que dificultan la integración de un país con más de 4.000.000 de km² de superficie.

LAS COMPONENTES DEL CONSENSO EN LA DINÁMICA GREMIAL.

Si efectuamos un análisis retrospectivo de las medidas de gobierno, implementadas por las distintas presidencias durante los últimos veinte años, desde el restablecimiento de la democracia en la República Argentina, comprobaremos que son casi inexistentes –si es que hubo alguna– las iniciativas que partieran desde los mismos, tendientes a mejorar las condiciones de trabajo de los servidores públicos. Tal vacío normativo no es casual y tiene correspondencia con una visión incompleta, deformada, errónea y cuando no malintencionada, sobre la problemática de la burocracia estatal y su tratamiento desde un enfoque unilateralista.

Assumiendo nuestra responsabilidad como actores sindicales mayoritarios y comprendiendo la necesidad de participar junto con el Estado Argentino, en la búsqueda de soluciones que posibiliten superar las problemáticas expuestas más arriba, entendemos el consenso como una actividad integradora, antes que por la persecución de criterios de unanimidad, y

¹ Una teoría sobre las rutinas defensivas que limitan el aprendizaje ha sido la desarrollada por Argyris (1999) II; según ésta, las organizaciones cobran vida a través del pensamiento y la conducta de los individuos, que funcionan como agentes de la organización y que crean el comportamiento organizacional mediante el que se hace en el trabajo. Las limitaciones al aprendizaje orgánico estarían dadas, en que las personas pueden resultar hábilmente incompetentes en algunas circunstancias, ya que desde su infancia han aprendido a desarrollar rutinas defensivas ante situaciones incómodas o que impliquen amenaza. Orgánicamente, una rutina defensiva es cualquier acción, política o práctica que evita a los participantes de una organización vivir situaciones incómodas o amenazantes y, al mismo tiempo les impide descubrir las causas de las mismas, ya que ante tales presiones que puede originar un problema se pueden cambiar las conductas visibles sin modificar los factores inconscientes de la acción, por lo que este tipo de corrección requiere un aprendizaje simple o de “rulo simple”. La segunda manera de corregir tal error o lograr consenso implicaría un aprendizaje sobre los valores dominantes o “programas maestros” que llevan a las personas a actuar de manera contraria (teoría empleada) a los postulados que dicen defender (teoría adoptada), permitiéndoles de esa manera lograr un doble aprendizaje: sobre las estrategias de acción y sobre los valores dominantes que sostienen tales estrategias. A nivel de las organizaciones públicas, hemos realizado un análisis del fenómeno y las maneras de superarlo (Lara, 2001)

encontramos inevitable la necesidad de construir un sistema sobre el cual instrumentar nuestras acciones en pos de tal objetivo.

A estos fines, creemos que resulta indispensable nuestra participación desde el quehacer gremial, basándonos en los siguientes criterios: a) la necesidad de construcción de una identidad colectiva junto al Estado; b) las reglas de juego que posibiliten el establecimiento de instituciones previsibles y con un espíritu marcadamente democrático y c) el aprendizaje colectivo como manera de alcanzar soluciones sustentables a los conflictos de intereses.

Para el logro de estos tres criterios, resulta necesario un prerrequisito que consideramos esencial: la participación desde un espacio de poder generado desde la acción colectiva; ya que cualquier consenso carecería de todo viso de realidad y de posibilidades de sostenerlo, si como actores no disponemos de los recursos y atributos para negociar desde una posición relativa favorable en relación con la fortaleza del Estado.

a. La construcción de una identidad colectiva.

La naturaleza misma de la sociedad resulta plural y heterogénea. Teniendo en cuenta que el consenso se evidencia en la existencia de creencias que son más o menos ampliamente compartidas por los miembros de ésta; si se considera la potencial extensión de este consenso, es decir la variedad de los aspectos respecto de los cuales puede subsistir o no acuerdo, y, por otro lado, la intensidad de la adhesión a las distintas creencias, se hace evidente que un consenso total es algo improbable aún en unidades sociales mínimas y es por lo tanto impensable en una comunidad de intereses tan compleja como nuestro Estado.

Resultaba necesario entonces establecer canales de participación múltiples, que posibilitarán la expresión de todos los sectores involucrados en la puja de intereses, pero preservando las individualidades, ya que la identidad se construye desde cada visión particular del mundo, lo que implica un reconocimiento a la existencia de un otro u otros con visiones diferentes.

Ése fue el sentido asignado al establecer un marco general de negociación dentro del sector público nacional, que posibilitara hacer realidad la aplicación de los derechos y garantías previstos en nuestra Constitución Nacional dentro del ámbito del propio Estado, mediante la firma del 1er Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional (CCT). La novedad en este sentido fue que el logro de este instrumento obedeció a la iniciativa y la voluntad de alcanzar estas metas, que mantuvimos durante los veinte años que transcurrieron hasta su firma en el año 1998 y la reno-

vación constante de objetivos que venimos planteando hasta la fecha, con la incorporación de nuevos instrumentos, como el estímulo a la firma de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional y su reglamentación; la Resolución Nro. 48/02 de la Secretaría de la Gestión Pública, que propicia el cambio de relación de empleo para el personal bajo modalidad de contratación 1184; la creación del cuerpo de Consejeros Gremiales de Capacitación, tendiente a integrar la demanda de contenidos emergentes de la fuerza de trabajo en los Planes Institucionales de Capacitación de cada organización pública; o la presentación de un impulso parlamentario para la firma de una Ley de Violencia Laboral, entre otras iniciativas.

El consenso a partir de una identificación con ciertos ideales comunes, como la dignidad del trabajo, la profesionalización del empleo público, el derecho a una mayor y mejor capacitación o la existencia de una carrera administrativa ajustada a normas y no a la discrecionalidad constituyeron, entre otros, los pilares o aspectos básicos sobre *qué* lograr, para luego profundizar en las cuestiones más relacionadas con el *cómo* hacerlo y es aquí, donde generalmente se presentan las mayores dificultades en los objetos de negociación con nuestra contraparte.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con la responsabilidad de constituir mayoría, dentro de la expresión de los trabajadores libremente sindicalizados del sector público, hemos propiciado una legislación y llevado a cabo una acción en el ámbito laboral tendientes a:

1) Ampliar la comunidad participante en el diseño e implementación de las políticas de acción positiva dentro del ámbito del propio Estado.

2) Posibilitar la creación de nuevos conceptos en torno a las problemáticas propias del mundo del trabajo en el sector público, mediante la incorporación de nuevas normativas.

3) Permitir la justificación de dichos conceptos a partir de la comprobación de la norma mediante la práctica real.

4) Expandir nuestro conocimiento hacia otras organizaciones y hacia el propio Estado, para que éste se fortalezca y contribuya a la felicidad del pueblo.

Vayamos a un ejemplo real: A partir de la implementación del CCT, se ha ido creando un cuerpo de conocimientos relacionados con las experiencias surgidas en cada organización pública y vinculadas con cada área de interés (ej: condiciones y medio ambiente de trabajo, igualdad de oportunidades y trato, capacitación, profesionales, carrera y desarrollo, etc.); el tratamiento de cada temática ha sido canalizado mediante diferentes comisiones de

seguimiento, establecidas de común acuerdo con el Estado empleador. Tal es el caso de la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R), creada para alcanzar solución en los eventuales conflictos colectivos laborales, que pudieran surgir entre el Estado empleador y los empleados públicos; la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT), que entiende en todo lo relacionado con la aplicación de la Ley sobre Riesgos del Trabajo; o la Comisión Permanente de Carrera (Co.Pe.Ca.) establecida para alcanzar soluciones en cuestiones relacionadas con conflictos propios de la carrera administrativa. El tratamiento de cada problemática en sí, va dando lugar a la generación de equipos de trabajo formales así como también a comunidades de práctica informales, que posibilitan ampliar la base de creación y transferencia de conocimiento sobre las necesidades propias de cada ámbito particular de aplicación de la normativa, ampliando de esa manera, la base de apoyo conceptual y dando a la misma la flexibilidad necesaria para su adecuación a diferentes contextos. Tengamos en cuenta que nuestra organización es una Unión, y en razón de ello tiene un criterio federal, alcance nacional y contiene expresiones del ámbito laboral público a nivel nacional, provincial y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Eso es parte del secreto de nuestro éxito: una base de trabajo amplia y diversa que opera en torno a criterios sustentados por una ética del trabajo, lo que nos posibilita readaptarnos a la realidad siempre cambiante, manteniendo nuestros valores fundacionales.

b. Las reglas de juego.

Necesitamos reglas en la sociedad porque sin ellas la vida sería “solitaria, pobre, sucia, brutal y corta”, como Thomas Hobbes^{III} nos dijo hace más de tres siglos. Solamente el anarquista romántico piensa que hay una “armonía natural” entre las personas, que elimina todo conflicto en ausencia de reglas. Necesitamos las reglas para vivir juntos por la simple razón de que sin ellas seguramente, los conflictos no encontrarían solución. Las reglas definen los espacios privados y públicos dentro de los cuales cada uno de nosotros puede llevar a cabo nuestra realización como personas.

Previo a la firma del CCT, la pregunta fundamental que nos veníamos haciendo como representantes de los trabajadores era: ¿Quién establecía las reglas en la relación Estado-Empleado Público?

La respuesta (o ausencia de ella) recibida de nuestra contraparte –el Estado empleador– era algo tan obvio, según la visión unilateral utilizada

hasta entonces que parecía no dar lugar a discusión alguna. Con un criterio similar, la abolición de la esclavitud siempre habría sido vetada por los propietarios de esclavos, lo mismo que la distribución de la renta o la propiedad sería vetada por los ricos y poderosos.

El criterio argumentado por el Estado estaba basado en la teoría de la relación unilateral, proveniente de la concepción del Estado como entidad supraindividual, que viene de la tradición organicista alemana, conforme a la cual es la voluntad exclusiva de la administración, la que hace nacer la relación jurídica entre ésta y el funcionario, de la que surge la imposibilidad de acuerdo contractual, debido a la desigual posición jurídica de las voluntades en juego: voluntad pública–voluntad privada^{IV}.

Aun reconociendo la naturaleza arbitraria de los procesos de decisión mayoritarios, aspecto que ha merecido un debate profundo desde hace bastante tiempo^V, son preferibles a una regla de la unanimidad en la que quienes se benefician del statu quo siempre quieren preservarlo. Sin embargo, estos procesos, considerados como una sumatoria de voluntades individuales, tampoco resultaban suficientes para cambiar las reglas de juego.

Los hechos han demostrado nuevamente que “lo que más vale en el hombre es su capacidad de insatisfacción”^{VI}. La lucha de voluntades por cambiar las reglas fue larga y sostenida y se llevó a cabo en todos los ámbitos; pero el factor esencial que contribuyó al éxito fue la presencia de un actor colectivo que las amalgamara e impulsara hacia el logro de objetivos específicos. Tengamos en cuenta que debíamos enfrentarnos con un coloso como el Estado, armados solamente con nuestra convicción, espíritu de lucha y voluntad de vencer. Queda claro que este nuevo consenso que hemos sabido alcanzar, sólo fue posible gracias a la participación decidida y desinteresada de miles de compañeros y compañeras que nos acompañaron en este arduo camino. No todas son rosas en la construcción de un nuevo escenario para los acuerdos ni tampoco éste surgió de la mera agregación de preferencias individuales o las cualidades discursivas de los protagonistas gremiales sino de su coraje, convicción y conocimientos colectivos, orientados por la acción hacia un futuro mejor.

En el logro de este nuevo nivel de legitimidad política pareciera que hemos logrado algún grado de superación desde el plano fáctico, sobre el debate en base a los postulados de las modernas teorías de la democracia: la del discurso argumentativo^{VII} y la teoría de la elección social^{VIII}. La primera estudia la forma de resolver los conflictos a través de la deliberación, del discurso argumentativo que apunta al consenso. Y la segunda es la que se

ocupa de las formas en que la agregación de preferencias individuales lleva a un resultado social; ésta es la teoría de la elección social, una rama de la elección racional, dedicada especialmente a la teoría de la votación. La instancia superadora estaría dada por la incorporación institucionalizada del conflicto colectivo, protagonizada por actores también colectivos, ante la imposibilidad de transformar la realidad a partir de una votación que busque superar la carencia de unanimidad, el simple agregado de preferencias desde la motivación y el comportamiento individuales para producir un resultado social o la insuficiencia del discurso argumentativo como recurso político en la lucha de voluntades.

Estas nuevas reglas, nacidas de una también nueva relación de poder entre dos actores públicos, - el Estado y sus trabajadores -, dieron lugar a la incorporación de instrumentos más aptos para el logro de mejoras profundas del ambiente laboral, que terminan redundando en un incremento cualitativo de desempeño del sector público. El tiempo nos ha dado la razón, toda vez que criterios similares a los aplicados a partir del CCT, para los empleados del poder ejecutivo en el sector público nacional fueron luego adaptados para su incorporación en los restantes poderes y niveles de conducción política de nuestro país y otras naciones hermanas de América y el mundo.

c. El aprendizaje colectivo.

En un libro publicado por nuestra Fundación Unión, junto con la Universidad Nacional de Tres de Febrero IX, hemos expuesto nuestro concepto y criterios sobre lo que entendemos que debiera constituir la manera de aprender de las organizaciones públicas, en las cuales se desarrolla nuestra labor gremial.

A diferencia de otros enfoques, en los que se propicia la existencia de un “Estado mínimo”, estamos convencidos de que sin Estado no hay Nación, y por ello expresamos que el Estado es la mayor construcción colectiva de significado. Para que ello sea una realidad, todas sus organizaciones, y los sindicatos junto a ellas participando de sus experiencias cotidianas, deben recuperar la capacidad de aprendizaje con sentido social amplio, para que éste trasponga sus umbrales como institución y se manifieste como una cultura orientada hacia la felicidad del pueblo.

El consenso sobre las relaciones laborales más adecuadas, en una era de la información y el conocimiento, es una actividad de aprendizaje y como tal se debe construir día a día. Para ello, es necesario perfeccionar el anda-

miaje estructural incorporado a partir del CCT, basando las premisas participativas sobre la construcción de un conocimiento en común, mediante la integración de una cadena de valor conformada por:

1) La ciudadanía, como principal beneficiaria de la producción de bienes y servicios públicos.

2) El Estado empleador, generando los ambientes más adecuados para la producción de tales bienes y servicios.

3) Los empleados públicos, aportando sus conocimientos y experiencia.

4) Los sindicatos, proporcionando capacidad de negociación colectiva.

Que posibilite:

- Un incremento en las proporciones de beneficiarios satisfechos por los servicios y bienes recibidos en relación con los empleados satisfechos por el trabajo que realizan.

- Un mayor conocimiento de todos los procesos propios de cada rama de la gestión pública y el desarrollo sistemático de los perfiles y competencias necesarios para conducirlos, mejorarlos o incluso cambiarlos radicalmente.

- Una carrera administrativa dinámica, que garantice la estabilidad del empleo público mientras posibilita la movilidad y la polivalencia funcional.

- Una jerarquización y profesionalización del empleo público, que termine con las modalidades encubiertas de contratación espúrea.

- El cumplimiento de las reglas de juego acordadas a la firma de la normativa vigente, lo que dará paso a una planta de trabajadores más rejuvenecida, dinámica, eficiente y con un claro sentido de pertenencia hacia nuestro Estado.

ALGUNAS CONCLUSIONES, RESUMEN DE LO ACTUADO Y OBJETIVOS FUTUROS.

En el pasado reciente, nuestro país sufrió las consecuencias emergentes de otro tipo de consensos, el “Washington Consensus” sobre el cual se basaron en gran medida las políticas de corte neoliberal que afectaron a muchos países como el nuestro, generando la destrucción de la industria nacional, la pérdida masiva de empleos, la exclusión social y la pauperización de nuestra histórica clase media, surgida en gran medida como consecuencia de las políticas de justicia social implementadas por el justicialismo a mediados del siglo XX.

No es necesario ahondar aquí en las causas de este fracaso, toda vez que estamos diciendo que el origen de este “consenso” fue extraño a nuestro sentir y a nuestra forma de vida; como así también deducir que, tal vez el mismo se debiera al hecho de colocar la economía delante de la política, criterio tan peligroso como frecuente en nuestros días, habida cuenta que “a los economistas les resulta difícil moverse más allá de los simplistas, aunque poderosos, modelos de comportamiento basados en el interés propio”.^x En este sentido, constituye ya una tradición desde nuestra perspectiva gremial la lucha contra el pensamiento único e individual, como base sobre la que se han fundado los mayores totalitarismos de la Historia.

Como afirmamos en nuestra revista “Escenarios”^{xI}, las crisis pueden producir fragmentación y enfrentamientos sociales o pueden servir para convocar a la unidad, el crecimiento, al aporte de soluciones creativas y audaces para salir de la borrasca y llegar a buen puerto. A partir del análisis, la reflexión y la acción debemos buscar los instrumentos para hacer política, entendida ésta como la construcción de los consensos; los acuerdos fundacionales que constituyen la argamasa de una comunidad nacional, de un proyecto común que nos haga recuperar el sentido de la Nación, a partir de un Estado más vigorizado que disponga de un marco de negociación laboral que, haga realidad la consolidación democrática. Esta visión se corresponde con los criterios ordenadores y principios rectores establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.^{xII}

Resulta evidente que no tiene sentido alguno, hablar de modelos de comportamiento ni situaciones de aprendizaje institucional, si los mismos no tienen un anclaje en el quehacer real. Por ello, creemos pertinente, en este caso hacer una breve referencia a los logros alcanzados desde nuestra presentación en el congreso anterior:

- La reglamentación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público.
- La recuperación de una parte de la deuda que el Estado mantenía con sus trabajadores a partir de la implementación del arbitrario decreto 896/01.
- La firma por parte de la Secretaría de la Gestión Pública, de la Resolución Nro 48/02 que impulsa el cambio de modalidad de contratación para aquellos agentes bajo modalidad 1184, incorporando la relación laboral de dependencia, aún por períodos temporarios, así como la libre afiliación, negociación colectiva, vacaciones, aportes jubilatorios, obra social y otros beneficios.
- El establecimiento del Fondo Nacional de Capacitación previsto en el Presupuesto Nacional.

- La implementación de una carrera virtual de grado en Gestión de Políticas Públicas, junto con la Universidad Nacional de Tres de Febrero y el Campus Virtual El Príncipe, que abre las puertas para una mayor profesionalización del empleo público en todo el ámbito nacional.

- La presentación de un impulso parlamentario para la firma de una Ley de Violencia Laboral.

- La creación de un Centro Preventivo Laboral contra las Adicciones.

- El desarrollo de un marco más apto para el aprendizaje de modernas herramientas de negociación colectiva, como es el caso del Seminario en 4 cursos, de Formación para Negociadores del Sector Público, que realizamos conjuntamente con la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) en la República Argentina.

Es mucho lo que hemos realizado en este proceso de construcción, pero también es titánico el esfuerzo que nos demandan nuestros compañeros para solucionar algunos temas pendientes como:

a) La profundización en la aplicación del régimen establecido por el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), cuyo cumplimiento encuentra periódicos intentos de ser evitado por los gobiernos de turno, a través del congelamiento de vacantes en la Administración Pública, lo que está llevando a tener una planta de personal permanente cada vez más avejentada y una planta de personal contratado en constante incremento.

b) Una recurrente política de ingreso de personal a partir de los más variados sistemas de contratación (ej: contratos de locación de servicios, pasantías, contratos por terceras organizaciones públicas, privadas y ONG's, etc.) que privan a estos trabajadores de los derechos a: 1) licencias, justificaciones y franquicias; 2) compensaciones, indemnizaciones y subsidios; 3) una retribución por sus servicios pautada de manera colectiva; 4) libre afiliación y negociación colectiva; 5) obra social para sí y su núcleo familiar; 6) capacitación permanente; 7) renuncia; 8) jubilación; 9) condiciones y medio ambiente de trabajo dignos y 10) interposición de recursos.

c) Una pérdida de la memoria y el conocimiento institucional con cada persona contratada que finaliza su período de servicios.

d) Medidas evasivas de asignación presupuestaria que impiden garantizar la oferta de capacitación, así como los corrimientos de grado horizontales emergentes de los procesos evaluativos.

e) La devolución de la deuda generada por el Estado con sus trabajadores, a partir de la arbitraria reducción salarial implementada por decreto Nro. 430/00 durante la presidencia de Fernando De la Rúa.

f) El establecimiento de un nuevo salario básico de convenio, que adecue los ingresos de los servidores públicos a los profundos cambios suscitados en nuestra economía.

Como actores sindicales partícipes de los consensos, a lo largo de este documento hemos identificado las siguientes situaciones clave que posibilitaron una evolución en la administración del Estado:

- Los consensos propios de la democracia poseen un nivel de legitimidad, relacionado directamente con la cantidad de actores y canales institucionales que participan en la lucha por establecer un nuevo orden político a mayor participación institucionalizada, mayor será también el nivel de legitimidad del consenso alcanzado.

- En el ámbito laboral, esa participación institucionalizada se profundiza y adquiere relevancia a partir del establecimiento de unas reglas alcanzadas luego de acuerdos paritarios que incrementan tal legitimidad.

- Los consensos alcanzados entre el Estado Argentino y sus trabajadores a través de su expresión organizada sindicalmente han surgido como epílogo de un proceso previo de lucha de voluntades que se revitaliza cotidianamente.

- Esta lucha por alcanzar nuevos consensos es un juego de aprendizaje basado en un sistema de prácticas, en el que ha triunfado el actor con mayor conocimiento de las mismas, voluntad de vencer y una estrategia de largo plazo, orientada a cambiar las reglas de juego impuestas de manera unilateral.

- Frente a una contraparte de la envergadura del Estado, los recursos argumentativos y la agregación de intereses personales han demostrado no resultar elementos suficientes para transformar la realidad y alcanzar resultados de suma positiva.

- La acción de nuestro sindicato ha servido también para complementar a la del Estado, cubriendo algunos vacíos normativos dejados por éste y cambiando radicalmente otros, pero sin perder el norte de su acción: la ciudadanía beneficiaria.

BIBLIOGRAFÍA (por orden de aparición)

- ^I Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G.: *Diccionario de Política*. Siglo XXI Ed. México DF. 1995.
- ^{II} Argyris, Ch.: *Sobre el Aprendizaje Organizacional*. Oxford University Press. México DF - 1999
- ^{III} Hobbes, Th.: *Leviatán: La materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Ed. Altaya. Barcelona. 1994
- ^{IV} Rial, N.: *La relación laboral en la administración pública central*. Cap. I del libro Estado Argentino: *Transformación de las relaciones laborales*. Fundación Unión – UNTREF. Buenos Aires. 1999. P. 33.
- ^V Buchanan, J. y Tullock, G.: *El cálculo del consenso: Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Ed. Espasa Calpe. Madrid. 1980
- ^{VI} Ortega y Gasset, J.: *Prólogo a las Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal* de G.W. Hegel. Ed. Altaya. Barcelona. 1997
- ^{VII} Sobre la Teoría del Discurso Argumentativo ver Apel, O.: *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Barcelona, Ed. Paidós, 1991 y Habermas, J.: *Teoría de la acción comunicativa*, Ed. Cátedra, Madrid, 1989.
- ^{VIII} Sobre la Teoría de la Elección Social ver Buchanan, J. y Tullock, G.: op. Cit. Vertambién Arrow, K.: *Social Choice and Individual Values*, New York, J. Wiley & Sons, 1963
- ^{IX} Lara, J.L.: *El Estado Argentino y la gestión de su conocimiento: un modelo para la acción política*. Fundación Unión– UNTREF. Buenos Aires. 2001. Disponible en www.cuspide.com
- ^X Brennan, G. y Buchanan, J.: *La Razón de las Normas*. Ed. Folio. Barcelona. 1997. p.186
- ^{XI} *Escenarios para un Nuevo Contrato Social*. Publicación trimestral de la Secretaría de Profesionales de UPCN. Versión electrónica disponible en www.upcndigital.org
- ^{XII} *Carta Iberoamericana de la Función Pública*: Documento elaborado en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado – Sta. Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 junio 2003 y será puesto a consideración de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, a celebrarse el 14 y 15 de noviembre de 2003 en la misma ciudad.

**CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS POLÍTICOS
ENTRE LOS ESTADOS NACIONAL, PROVINCIAL
Y MUNICIPAL Y EL SINDICATO.**

DIEGO H. GUTIÉRREZ

VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PANAMÁ, 28-31 OCT. 2003.

INTRODUCCIÓN

En la década del 90 (1990) se desarrolló en nuestro país un proceso de transformación del Estado de formidables características que lo convierten, sin dudas, en el más profundo de la historia. En dicho período de llevaron a cabo distintas reformas, que fueron dándole una nueva estructura al sector público.

Podemos nombrar las siguientes:

- REFORMA MONETARIA Cuyo principal exponente fue la Ley de Convertibilidad.
- REFORMA PREVISIONAL Aprobación del SIJP (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones)
- REFORMA DEL ESTADO De ella sobresale el proceso de privatizaciones de las Empresas Públicas.
- REFORMA EDUCATIVA Basada esencialmente en la Ley Federal de Educación.
- REFORMA LABORAL Ley 24.013, PyMES, Ley de Riesgos del Trabajo y Ley 25.013.

Pero en forma particular tenemos que nombrar la **Reforma Administrativa**, que con el Decreto 993/91 modifica cualitativamente la carrera de los empleados públicos, si es que a los regímenes anteriores se los podía denominar carrera.

En el presente trabajo trataremos de aportar ideas con respecto a la construcción de consensos, para ello aportaremos algunas experiencias vividas en la Secretaría de Interior de UPCN, relacionadas a algunas dife-

rencias entre los Empleados Públicos Nacionales del Interior del País y los Empleados de la Capital Federal, y también experiencias de interacción entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales y Municipales.

EL COMIENZO DE LAS REFORMAS.

En Argentina, con el transcurso del tiempo fueron sucediendo distintos modelos de Estado. Desde el Estado de Bienestar, instituido por el *General Perón*, hasta el Estado Burocrático-autoritario¹ surgido con la Dictadura Militar (1976-1983) que el gobierno de transición democrático del *Dr. Alfonsín* no pudo modificar y fue superado por la crisis que generó el colapso de dicho modelo, contribuyendo a la temprana llegada al poder antes de tiempo del *Dr. Carlos Menem*.

EL TRASPASO DEMOCRÁTICO.

Oportunidad para buscar consensos.

El traspaso democrático de 1989, se realizó en medio de una notable crisis económica que, como dijimos, fue generada por el colapso de un modelo de estado agotado. Por ello los consensos generados en esta situación, dieron un fuerte respaldo al gobierno desde la sociedad, para impulsar las reformas.

En 1999 cambió el gobierno. Concluyó el mandato del *Dr. Carlos Menem* y asume la presidencia el *Dr. Fernando de la Rúa* (Unión Cívica Radical) y la vicepresidencia, *Carlos Álvarez* (Frepasso).

El gobierno del *Dr. Menem* se caracterizó por un fuerte liderazgo político. Durante su presidencia ejerció la conducción del Justicialismo y contó con el respaldo de la mayoría de los gobernadores, y también con una cuestión clave que se mantendría durante el gobierno del *Dr. De la Rúa*. El Justicialismo conquistó la mayoría en la Cámara de Senadores y la 1ra. minoría en la Cámara de Diputados en el Congreso de la Nación. La unión de los partidos de la Alianza no tenía quórum propio.

Ante esta realidad planteada surge con fuerza el tema de buscar consensos, si bien esto surgía con mucha fuerza por los planteos que se realizaban desde los medios de comunicación, entiendo que era una oportunidad propicia de generar consensos que dieran al país un marco de gobernabilidad y entendimiento, en temas claves como la situación económica y la reforma del estado entre los más importantes. Lamentablemente, esto tuvo más eco

¹ Rodolfo Díaz “*Prosperidad o Ilusión*”

en la sociedad en general, que por la iniciativa del propio gobierno. Quizás puede cobrar significancia la teoría de “el inmovilismo” pues ante situaciones de consensos forzados la opción podría ser no arriesgarse al desequilibrio.²

Sea por error u omisión, el gobierno no trabajó en consensuar con los distintos actores políticos, empresarios y sindicales y fue perdiendo medida tras medida y hecho tras hecho. El consenso más importante, el que tenía con la sociedad que lo llevó al triunfo en las elecciones de 1999.

Es así como luego del primer paquete impositivo que incluyó la primera deducción de los salarios públicos, el declive del gobierno no cesó, fueron puntos salientes:

- Los sobornos del Estado
- La renuncia del Vicepresidente
- La presión de la UCR
- La modificación de la Ley de Convertibilidad, inclusión del Euro realizada por el ministro Domingo Caballo.
- La política de subsidios públicos a través de la Ley de Competitividad.
- El uso de reservas destinadas a respaldar el peso

La derrota electoral de octubre de 2001 agudizó la crisis del gobierno y la crisis financiera expresada por la fuga de capitales y la negativa del FMI a realizar nuevos desembolsos.

El gobierno decide inmovilizar los depósitos y restringe la extracción de fondos de cuentas a la vista, desatando un creciente malhumor social que más tarde pagaría con la renuncia del presidente *De la Rúa*.

Así se perdió la segunda oportunidad del traspaso democrático, de generar consensos genuinos y duraderos. Si en el primer cambio democrático, *Menem* consiguió el consenso sobre qué hacer, en el caso de *De la Rúa*, solo consiguió consenso en cuanto a la forma y no en torno a qué hacer.

Posteriormente asumiría la presidencia en forma interina el Presidente Provisional del Senado, *Ramón Puerta*, luego la Asamblea Legislativa nombraría a *Adolfo Rodríguez Saa* quien renunciaría casi a fin de año. Asume el Presidente de la Cámara de Diputados, *E. Camaño*, (procedimiento por acefalia) y convoca a Asamblea Legislativa, la que finalmente nombra al Senador *Eduardo Duhalde* como Presidente interino para completar el mandato de *Fernando De la Rúa*.

² Isidoro Cheresky artículo en clarín.com, noviembre de 1999.

CONSENSOS.

Consenso sobre un tema, idea o acción es la posibilidad de un acuerdo entre dos o más partes que puedan tener concepciones distintas respecto a un tema. En la acción de intercambio de las ideas (diálogo) surgen desde el interés particular, puntos de acercamiento que a través de un proceso de negociación se llega a una o más ideas que contemplan el interés general.

Por ello, para obtener consensos es necesario instituir el diálogo entre los actores. Es necesario que esté considerada una cuestión de estado³ para que éste se desarrolle, tiene que existir convicción y decisión política en el gobierno y compromiso, por parte de los diferentes actores, sindicatos, partidos políticos, iglesia, organizaciones intermedias.

El pensador italiano Umberto Eco traza una idea de cómo se construye o como se llega a tener poder, con una descripción en pocas palabras: “Poder no se origina en una decisión arbitraria en la cúspide, sino que existe gracias a mil formas de consenso, ínfimas y moleculares”; el verdadero poder encarnado en los elegidos popularmente, potestad exclusiva de todos y que solo es necesario establecer un dialogo común, para revertir cualquier perjuicio que ese poder (sindical, empresarial, político, etc.) realice sobre la totalidad.

El pueblo argentino ha sido actor principal de las rebeliones a lo largo de su historia, para atacar lo que alterara sus derechos fundamentales y ha demostrado el cierre de filas sobre un objetivo común muy difícil de franquear por el poder.

Es necesario encontrar esa discusión común del pueblo sobre qué política y qué sindicalismo queremos para acceder al perfil de dirigentes que sean capaces de llevar a cabo esos objetivos.

Política y sindicalismo, es necesario unir ambos en su fin último para el cual fueron concebidos: como solución emergente de la sociedad para los problemas que a ella misma aquejan. En el trabajo donde ambas confluyen de manera necesaria pues la política necesita del trabajo por su función organizadora de la sociedad y el sindicalismo, como fuerza que opera como limitadora del descontento social.

MESA DE DIÁLOGO ARGENTINO.

El diálogo argentino fue una iniciativa del Presidente de la Nación, a la cual la Conferencia Episcopal Argentina ofreció su ámbito espiritual y

³ Julio Godio, Revista Escenarios para un Nuevo Contrato Social año 2 n° 2002

el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su experiencia y capacidad técnica. Su puesta en funcionamiento fue realizada por el Dr. Eduardo Duhalde el 14 de enero de 2002.

AGENDA.

Objetivos:

La mesa de diálogo argentino, planteó la construcción de un programa de participación e intercambio que permitiese que el gobierno y la sociedad aumentaran su capacidad de interlocución y consenso para diseñar un plan estratégico de país.

PRINCIPALES OBJETIVOS.

- Crear conciencia a nivel Nacional en relación a la necesidad de construir una visión del bien común y el renunciamiento a intereses personales y o sectoriales.
- Formar consensos en relación al modelo de país que quiere el pueblo.
- Fortalecer la capacidad de convocatoria.
- Sistematizar la experiencia recogida que pueda aplicarse para eventos similares que se realicen en el país.

ORGANIZACIÓN DEL DIÁLOGO.

Para alcanzar sus objetivos, el diálogo argentino se organizó en las siguientes fases:

1- Diálogo con actores.

- Instar a la idea del diálogo.
- Generar capacidad de respuesta.
- Obtener información relevante y sustantiva para identificar las prioridades de los argentinos.

2- Mesas sectoriales.

Las consultas y aportes recogidos durante la fase de diálogo con los actores, puso en marcha una segunda etapa de mesas sectoriales que buscaron alcanzar acuerdos básicos, relacionados con la emergencia económica y social que vivía el país en ese momento.

RESULTADOS DE LA FASE 1.

Principales Conclusiones.

- “La Crisis que afecta a la Argentina es severa y compleja”
- “En millones de hogares y familias reina la humillación, la confusión y la desconfianza”
- “Se encuentran desdibujados los conceptos fundamentales de nación y bien común”
- “El país necesita gestos y actitudes públicas y ciudadanas, que no se han expresado en la fase 1 de la mesa de diálogo”
- “La Sociedad exige justicia y el fin de la impunidad”

Se propició la puesta en marcha de cuatro mesas sectoriales de concertación sobre los temas de interés general y estas a su vez han generado propuestas o temas, sobre los cuales trabajar al implementar procesos de reforma.

LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL INTERIOR

Mucho se ha avanzado en cuanto a la Carrera de los Empleados Públicos desde la vigencia del Decreto 993/91 hasta hoy, se ha acumulado una gran experiencia sobre el tema. El logro de un Convenio Colectivo de Trabajo nos hace sentir orgullosos y a su vez responsables de seguir aportando soluciones.

Precisamente en busca de nuevos aportes es que debemos analizar cómo el proceso de reforma se extiende a todos los ámbitos de nuestra patria. En mi opinión este proceso se da en la Administración Pública Nacional, como fuerza centrífuga que surge con fuerza desde el centro que viene a representar la Capital Federal e irradia hacia el Interior y en esa situación, si bien el marco normativo es el mismo, la intensidad y la calidad del proceso no se reflejan como en la Capital Federal.

De un estudio realizado por la Delegación Salud de UPCN⁴, tomamos como ejemplo a los trabajadores pertenecientes al Ministerio de Salud de la Nación, a fin de observar algunas diferencias que son una constante:

⁴ Trabajo realizado por la Delegación Salud art. 102 del Convenio Colectivo de Trabajo.

TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD - CAPITAL FEDERAL

Edades	16 a 25 años	23	26 a 30 años	138	31 a 40 años	480
	41 a 50 años	646	51 a 60 años	572	+ de 60 años	236

Hombres	Mujeres	Total
848	1247	2095

Datos 2002

EXISTEN DOS ESCALAFONES

1971 corresponden al Decreto 993	SINAPA
304 corresponden al Decreto 277	CARRERA MÉDICA

ESCALAFÓN SINAPA DEC. 993

Nivel	A	22 agentes
	B	85 agentes
	C	546 agentes
	D	1130 agentes
	E	279 agentes
	F	33 agentes

ESCALAFÓN 277 CARRERA MÉDICA

Nivel	Agentes
A	43
B	23
C	73
D	135
E	31

NIVEL DE ESTUDIOS

Universitarios	756 agentes
Terciarios	99 "
Secundario	694 "
Primario	546 "

GRUPO FAMILIAR

Trabajadores con hijos entre los 6 a 18 años: 642

0 a 5	359
Mayores de 18	480
Sin hijos	614

**TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD DEL INTERIOR DEL PAÍS
DISTRIBUIDOS EN TODAS LAS PROVINCIAS**

Edades	Trabajadores
De 16 a 25	0
26 a 30	13
31 a 40	81
41 a 50	385
51 a 60	373
+ de 60	141

Total 1040

ESCALAFONES

Decreto 993	920 trabajadores
Decreto 277	73 trabajadores

ESCALAFÓN SINAPA DEC. 993/91

Nivel	Trabajadores
A	1
B	6
C	163
D	369
E	349
F	32

ESCALAFÓN PROFESIONAL DEC. 277

Nivel	Trabajadores
A	13
B	9
C	20
D	22
E	9

NIVEL DE ESTUDIOS

Nivel primario	480
Nivel secundario	304
Nivel terciario	7
Nivel universitario	202

GRUPO FAMILIAR

Con hijos de	
0 a 5 años	148
6 a 18 años	308
+ de 18 años	333
Sin hijos	204

Sobre los números expuestos, hay dos puntos que sobresalen y en los cuales debemos poner atención.

1) La población de trabajadores en el interior del país está expuesta a las bajas vegetativas, en un porcentaje considerablemente mayor al de Capital Federal, mientras en esta última la población, que en el transcurso de los próximos 10 a 15 años, se acogerá al beneficio jubilatorio llega al 38,5% dicho porcentaje se eleva para llegar a ubicarse en un 49,5%, un 10% más.

2) El nivel de estudios es otro tema preocupante que surge como sobresaliente en el interior del país, hay un 46% de trabajadores que sólo posee estudios primarios, un 20% más que en el ámbito de la Capital Federal.

3) Los ingresos en el interior del país son casi nulos.

LA ACCIÓN ENTRE LOS ESTADOS

Nacional, Provincial y Municipal.

A continuación expondremos un ejemplo sobre un programa del Ministerio de Salud de la Nación, como muestra de cómo se trabaja en la actualidad entre los niveles del Poder Ejecutivo:

Ministerio de Salud.

Dirección de Epidemiología.

Programa Nacional de vectores.

La Dirección de Epidemiología promueve actividades de vigilancia epidemiológica, control de enfermedades y desarrolla, por sí misma o en colaboración con áreas intra o extrasectoriales, las actividades de salud ambiental, de asistencia, de estudio y control en terreno, a solicitud de las jurisdicciones.

Dentro del programa nacional de vectores, una actividad hecha por la coordinación de vectores es la de controlar el dengue (fiebre hemorrágica transmitida por el mosquito *Aedes aegypti*), la única forma de controlar la transmisión de la enfermedad es a través de la concreción de tareas de prevención⁵.

Para realizar dicha labor el Ministerio de Salud en principio, asesora y capacita a personas que las denominaremos “agentes preventores” y estos, realizan una tarea que se denomina “control focal”. El control focal se realiza dividiendo una determinada ciudad o pueblo en zonas, cada zona tiene una o más manzanas y en estas zonas se despliega el trabajo de los agentes preventores, que consiste en revisar casa por casa, que no haya recipientes donde se acumule agua y en donde el mosquito pueda depositar sus larvas, con el objetivo de cortar el ciclo reproductivo. Una vez concluida la supervisión de toda la zona, se recomienza la tarea nuevamente por la primera casa, esto por supuesto incluye la capacitación correspondiente a los habitantes de la vivienda para completar la tarea de prevención.

Estas actividades están tratadas y consensuadas con las provincias a través del “Consejo Federal de Salud” que se reúne periódicamente, tanto en la sede del Ministerio de Salud como en las distintas provincias, y en el cual intervienen los Ministros de Salud de las provincias junto a las autoridades del Ministerio de Salud de la Nación, vale la pena aclarar tal situación, pues

⁵Entrevista realizada a Mario Saindember responsable de la Coordinación Nacional de Vectores 2002.

estos programas no son pensados, diseñados o ejecutados unilateralmente por la Nación, sino que hay conocimiento y participación de la provincias.

Este programa resulta apropiado para utilizar como ejemplo de la interacción de los estados y de los distintos resultados que hemos detectado. Desde la Secretaría de Interior de UPCN sin lugar a dudas, este programa es prioritario para la salud de la población y entendemos que hay conciencia de esta situación, pues realizado el mapeo, se demuestra las zonas de exposición y los focos ubicados en los distintos pueblos o ciudades y la necesidad de erradicarlos. Pero no en todos los casos se trabaja de la misma manera o se prioriza de la misma forma, por ejemplo:

- En una ciudad a la que llamaremos A, el gobierno municipal pone a disposición personal municipal para recibir la capacitación y realizar la tarea de prevención y ésta se realiza conforme al diseño del programa.
- En un pueblo al que llamaremos B, el gobierno municipal no puede poner personal a disposición, pero ante la gravedad de la situación se cubre esta instancia con personal del gobierno provincial.
- En otra comunidad que llamaremos C, no hay disposición de ninguno de los gobiernos locales y la tarea se realiza con personas desocupadas que son beneficiarias del “Plan jefes y jefas de familia” y la tarea se cumple a medias pues la dedicación de estos no es full time y en muchos casos la tarea no se cumple en forma satisfactoria.

Es necesario aclarar sobre nuestro desacuerdo en la utilización de los beneficiarios de planes sociales en tareas inherentes al empleo público, en condiciones infralaborales.

CONCLUSIONES.

Los empleados públicos del interior del país han recibido aspectos del proceso de reforma sin la preparación previa suficiente, y por ende la capacitación no puede ser aprovechada en todos los niveles que se encuentran entre dichos empleados. Esto se ha expresado en el trabajo de relevamiento realizado en el Ministerio de Salud, donde el porcentaje de trabajadores con nivel primario de capacitación formal en el interior supera ampliamente el observado en Capital Federal. Esta situación si bien es tenida en cuenta a la hora de implementar planes de capacitación reduce el aprovechamiento de dichos planes.

En este sentido el sindicato trabaja mancomunadamente con los orga-

nismos y gobiernos en la implementación de Planes de Terminalidad de Capacitación Formal e Incentivo de realizar la capacitación de niveles Secundarios y Terciarios. Ejemplo:

Secundaria a distancia

Tecnicatura Virtual⁶

Convenios con gobiernos locales

En tal sentido podemos tomar esta situación de inicial desigualdad, como una situación donde existe consenso en todos los niveles de gobierno y sindicato, en trabajar en pos de eliminar las diferencias existentes entre el Interior y la Capital.

Hemos avanzado en temas tales como las condiciones y medioambiente de trabajo, logrando que los empleados públicos del interior, recibieran elementos esenciales para la realización de su tarea preservando su integridad física.

Otro tema de consenso en cuanto a Reforma del Estado debe ser el de la distribución de los recursos humanos⁷, o el replanteo de decisiones tomadas en el pasado, en cuanto a cantidad de trabajadores. Pues es verdad que el Estado de hoy no puede soportar una cantidad excesiva de agentes, cuando su presencia es injustificada, pero también es verdad que no se pueden enfrentar los problemas actuales sin contar, ni con la calidad de trabajadores, ni con la calidad de conocimiento para cumplir un fin determinado, es así que volviendo al ejemplo no podrá contar con casi el 50 % del escaso personal que tiene en la actualidad. Por lo tanto, si bien la cantidad de personal está atada a cuestiones de orden presupuestario, también es verdad que los problemas que debe enfrentar del estado de hoy, no se nos plantean en función de parámetros presupuestarios. El estado debe contar con la cantidad de recursos necesarios para estar a la altura de dar soluciones que la sociedad necesita.

La interferencia política, que aparece en torno a los organismos que poseen unidad de gestión en el interior del país es otro tema sobre el cual debemos obtener los consensos necesarios que den a la reforma o modernización del estado el resultado esperado, que es una mejor prestación de los servicios y controles. Para otra situación entendemos que la solución es profundizar la Carrera Administrativa y para ello hay que poner en marcha

⁶ Presentada por Andrés Rodríguez en el Congreso Internacional del CLAD Lisboa, Portugal, octubre 2002.

⁷ Oszlak Reforma del Estado: La etapa instrumental .

los mecanismos de Negociación Colectiva tanto en el Estado Nacional (reanudar la negociación) como en los Provinciales y Municipales.

Vimos también cómo en el programa del Ministerio de Salud para controlar el dengue podemos apreciar distintos niveles de compromiso, en la solución del problema que se nos presenta. En este caso es necesario eliminar las diferencias regionales y renovar el compromiso con la comunidad. Si no se da una comunión de los tres niveles del Estado, sino se llega a un consenso para realizar todas las acciones necesarias para enfrentar el problema, nada valen los esfuerzos de una sola de las partes, pues con esta situación de parches, tapamos un agujero y descubrimos otro.

RETOMAR ACCIONES.

CFFT CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La visión del Consejo, es la de colaborar en la planificación, coordinación y asesoramiento, la implementación de los aspectos de la política de la Función Pública que comprometen la acción conjunta de las provincias, la ciudad de Buenos Aires y la Nación, afirmando los procesos de reforma, asegurando la consolidación de los mismos mediante el fortalecimiento de las acciones de cooperación multilateral (extraído del acata funcional CFFP).

Si bien el CFFP es una herramienta de muchísimo valor en la reforma, para asistir técnicamente a los gobiernos provinciales y municipales, su trabajo consiste en el apoyo a los organismos de la administración en función de las necesidades de cada provincia o municipio. No se trabaja sobre la definición de Políticas Públicas, sino en el apoyo al funcionamiento de la estructura organizativa y aclarar que “la implementación de las acciones requiere del consenso entre las partes y un trabajo en conjunto, para lograr la transferencia efectiva de los proyectos y concretar partes de la reforma en cada una de las provincias.”

El programa de promoción de reformas estructurales contempla entre sus objetivos. “construir ámbitos institucionales y espacios de consenso para la puesta en marcha de reformas estructurales en provincia y municipios.”

Esta actividad de promoción se instrumenta a partir de consolidar mesas de acuerdo, entre el estado, el sector y las organizaciones sociales en los distintos niveles jurisdiccionales.

Por lo tanto, y utilizando la experiencia acumulada en los años de funcionamiento del CFFP es necesario la realización de un paso para la refor-

ma, pues en necesaria la decisión política de instrumentar la reforma en todos los ámbitos de nuestro país, podría ser a partir de lograr un pacto de modernización social⁸ y así terminar con la desigualdad regional. En este paso sin lugar a dudas es necesaria la participación sindical para asegurar la participación de uno de los actores principales y aprovechar la capacidad de propuesta y conocimiento que los sindicatos poseemos.

El proceso de Reforma es un proceso eminentemente político, por lo tanto hay que generar los procesos de consenso necesarios para cambiar y generar un nuevo modelo de estado. Así como se reemplazó el modelo de desarrollo agrario exportador por el modelo del ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones) modificando las relaciones de poder⁹, hoy es necesaria la construcción de un orden fundado en los valores compartidos, que generen relaciones de confianza, permitiendo la previsión de expectativas y comportamientos y la organización eficiente y corporativa de la interacción en la sociedad.

Los objetivos a plantear en esta nueva etapa tienen que superar a aquéllos que estuvieron orientados principalmente, a la reducción del gasto y tamaño del Estado; sin dudas hay que lograr calidad y eficacia de las acciones del Estado que generen mayores situaciones de igualdad en los miembros de la Sociedad.

Hay propuestas interesantes que plantean la necesidad de democratizar el Estado, adecuando la función gerencial a una realidad más compleja y cambiante. El escenario resultante de las invasiones tecnológicas y de las modificaciones socio-culturales recientes, imponen la valoración de conocimiento y el aprendizaje como herramientas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo.

Para concluir podemos decir que una de las funciones del Estado, en etapa de reforma y que pudiéramos poner mayor énfasis para resumir lo anteriormente planteado es “la reducción de la diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos”

⁸ Pablo Fondebilla La Reforma del Sector Público un buen motivo para concertar.

⁹ Sonia Fleury La Reforma del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Díaz, Rodolfo *¿Prosperidad o Ilusión?* Las Reformas de los '90 en la Argentina. Editorial Abaco 2002.
- Godio, Julio, artículo "El Nuevo rol de los actores del mundo del trabajo: Políticas Públicas y concentración en las empresas" Revista Escenarios para un Nuevo Contrato Social Año 2 N°1
- Delegación Salud de UPCN Trabajo basado en el artículo 102 del Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público homologado por Dec. 66/99
- Saindemberg, Mario entrevista personal sobre Control de Dengue.
- Rodríguez, Andrés "Derribando algunos Mitos : La Capacitación y el Empleo Público" Congreso Internacional del CLAD Lisboa 2002.
- Oszlak, Oscar, *Reforma del Estado Etapa Instrumental* ponencia en www.wcon.uba.ar/www/servicios/biblioteca.
- Fondevilla, Pablo *La Reforma del Sector Público un buen Motivo para Concertar*. Ponencia
- Primer Congreso Argentino de la Administración Pública Rosario 2001.
- Fleury, Sonia *Reforma del Estado*. Artículo publicado en www.top.org.ar

**IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO:
UN CAMINO DE CONSTRUCCIÓN POSIBLE.**

KARINA TRIVISONNO

VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PANAMÁ, 28-31 OCT. 2003.

“Juntas y Juntos somos mayoría - La Unión hace la fuerza”

En el mundo laboral de hoy, las dificultades son múltiples tanto para hombres como para mujeres, pero no son las mismas para unos y para otras.

Muchas de las situaciones de discriminación y desigualdad que aún afrontamos las mujeres en el ámbito laboral, se deben al mero *hecho de ser mujeres*.

La división sexual del trabajo todavía no ha desaparecido, bajo nuevas y viejas formas, continúa reproduciendo claras desigualdades y asimetrías.

Históricamente tuvimos que luchar contra discriminaciones culturales, iniciando un proceso lento de avance en la lucha por nuestros derechos.

Las Mujeres Trabajadoras y las Mujeres Sindicalistas del Sector Público, no hemos sido ajenas a esta historia y hemos recorrido y estamos recorriendo un largo camino por nuestra participación en Equidad y por la búsqueda de Igualdad de Oportunidades y de Trato.

Pero esto no puede ser una visión sólo femenina, el compromiso y la acción para reestructurar y equilibrar las asimetrías existentes tiene que ser de conjunto. Debe lograrse con el cambio de patrones culturales incorporados en visiones, actitudes y comportamientos, tanto de hombres como de mujeres.

La erradicación de las desigualdades sociales, incluidas las de género, y la igualdad real más allá de la formal, son un tema pendiente, aún hoy en la agenda pública. El Estado, junto a los demás actores sociales, debe ser agente de cambio, activo y comprometidos en esta búsqueda.

Nuestra Organización Sindical así lo entiende.

¿Qué avances hemos hecho? ¿Qué acciones o medidas revierten esta situación, favorecen la integración de hombres y mujeres, y promueven la

Equidad? Iremos recorriendo éste y otros interrogantes para reflexionar y encontrar caminos de construcción posibles.

Esta ponencia invita a compartir nuestras experiencias en la promoción y consolidación de la Igualdad de Oportunidades y de Trato y la Equidad de Género en el ámbito Laboral y Sindical buscando acuerdos y consensos y a pesar de las diferencias, para la construcción de un Poder Colectivo representativo de todas y todos.

COSA DE MUJERES, COSA DE HOMBRES.

Pese a los avances de las mujeres en el mundo del trabajo, aún hoy circulan numerosos e influyentes prejuicios sobre sus aptitudes y competencias, para lograr un desempeño exitoso en el ejercicio del poder público.

A esto se le suma la persistencia de ciertos mitos que definen “naturalmente masculinos” o “naturalmente femeninas” determinadas actividades o ámbitos.

Los estereotipos de género son una de las principales causas de discriminación en la vida laboral.

Pero ¿cómo surgen estos estereotipos? Para explicarlo comenzaremos por diferenciar SEXO Y GÉNERO.

Diremos que el SEXO es un hecho biológico que divide a la especie en macho y hembra. El GÉNERO, es una construcción social de lo masculino y lo femenino, que tiene connotaciones psicológicas y culturales. Es decir los roles, comportamientos, actitudes y valores atribuidos por la sociedad a hombres y mujeres y que son internalizados mediante los procesos de socialización.

El género es esencialmente una construcción social y varía de un grupo a otro, de una sociedad a otra, de una época a otra. Lo que no cambia, es su posibilidad de ser modificado. Así como lo construimos, lo aprendemos y lo aprehendemos, lo podemos cambiar.

El género debe ser entendido como una categoría relacional, que remite a la posición de mujeres y hombres en la sociedad, constituyendo una relación de poder.

Históricamente, en este proceso de socialización y adjudicación de roles, las mujeres hemos estado sometidas a rígidos estereotipos, siendo excluidas del *Poder Público* y relegadas a la esfera de lo Privado, *fuera de los límites jurídicos* diría Foulcaut. Produciéndose claras desigualdades y asimetrías.

La perspectiva de género apunta a que estas relaciones entre unas y otros sean de equidad.

Este concepto nos remite a la reestructuración de las relaciones de género, proceso en el cual se dan las transformaciones.

Pero esto no atañe en forma exclusiva a las mujeres, las problemáticas que se derivan de las relaciones de género, sólo encontrarán resolución en cuanto incluyan cambios en mujeres y hombres, es decir en la sociedad en su conjunto.

EL DERECHO A TENER DERECHOS.

En los últimos años aparece con mayor nitidez la consideración de la inclusión femenina en todos los ámbitos y se ha ido consolidando la idea de que tenemos derecho a tener iguales oportunidades y trato.

Se ha logrado una concientización de las desigualdades aún existentes y de su carácter “social” y no “natural”

Esta nueva comprensión de nuestro rol, que amplía el rol tradicional, incluyéndonos en una dimensión pública, ha sido el resultado fundamentalmente de la lucha de muchas mujeres y reconocido por diversos Organismos Internacionales, como Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Comunidad Europea, entre otros.

De esta manera se han ido generando políticas y normativas internacionales que promueven la Igualdad de Oportunidades y de Trato, que los países han ido incorporando en su legislación y políticas públicas.

Nuestro país es considerado de avanzada en el reconocimiento de estos derechos.

A pesar de los avances a nivel nacional e internacional , que fueron marcando importantes impulsos en la construcción de consensos para el logro de la Equidad, estos esfuerzos siguen siendo todavía más declaraciones e intenciones que acciones concretas con resultados visibles.

Hace falta el compromiso de todos y cada uno para hacer de estos principios una realidad. Del concepto de Equidad, debemos pasar a una cultura de la Equidad, con respeto por las diferencias, tolerancia, e igualdad real de oportunidades y trato para todas y todos.

Pero como lo demuestran diversas experiencias el fenómeno es complejo.

La legislación no discriminatoria no basta, tampoco la antidiscriminatoria, y las políticas que se adoptan no generan con facilidad cambios.

Los procesos de cambio no se producen de manera automática al introducir una política, son procesos largos, que requieren de continuidad y compromiso colectivo.

Como dijimos, la identidad de género se construye a través de la socialización, las instituciones socializadoras (familia, escuela, medios, etc.) van transmitiendo valores, prácticas, roles adjudicados a uno u otro sexo.

Los roles de género son una práctica inculcada desde tan temprana edad, que forma parte muy troncalmente de la subjetividad y estructura cognitivo-emocional de las personas.

Por estas razones no es natural cuestionarse la identidad de género, sino que para ello es necesario una sensibilización, concientización y formación.

Muchas veces no nos resulta fácil darnos cuenta de que estamos discriminando o siendo discriminados, y si lo hacemos tampoco nos es fácil cambiarlo, ya que un mecanismo habitual en las personas, así como en las organizaciones, es la resistencia al cambio.

“En la mayoría de las grandes organizaciones, existe una resistencia innata al cambio, determinada por unas tradicionales relaciones de poder que actúan contra las iniciativas de igualdad de oportunidades, sea cual fuere su estructura, nivel de recursos u orientación de la política” (Stone).

DE LA PROMOCIÓN DE LAS MUJERES A LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO.

El mayor obstáculo para el avance hacia la igualdad efectiva y la integración de las problemáticas de género en la agenda pública, sigue siendo el confundir las necesidades específicas de las mujeres, con que estas deban ser encaradas exclusivamente por ellas, o que estas cuestiones puedan ser resueltas cuantitativamente con el aumento de la participación femenina o teniendo espacios propios de mujeres en las organizaciones.

Si bien el incremento de su participación y la existencia de estos espacios, son necesarios para la construcción de poder y autovaloración, también es cierto que el proyecto propio de las mujeres debe insertarse en un proyecto global.

El cambio de fondo no es lograr que haya más mujeres, sino que respetemos que todas, incluidas las mujeres debemos tener las mismas oportunidades y no sufrir discriminación alguna por cuestiones de ningún tipo.

La cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995, impulsó a complementar el concepto de “promoción de las mujeres” por el de “igualdad de oportunidades”:

En su plataforma de acción se señalan dos estrategias: - acciones para el empoderamiento de las mujeres y - transversalidad de género, para incorporar esta perspectiva en todas las instancias.

La experiencia ha demostrado que solamente una estrategia de promoción de las mujeres no basta para alcanzar la equiparación de género. Estas políticas deben ser complementarias e incluirse en una estrategia más amplia, que es la política de género y la transversalidad.

A menudo el componente de género se entiende como un sinónimo de promoción del sexo femenino, como si se tratara de un nuevo nombre para algo viejo.

Por eso es importante entender las diferencias entre ambos abordajes:

- Las políticas de promoción de las mujeres parten de las desventajas sociales, políticas y económicas que estas padecen y apuntan a promoverlas a través de un apoyo específico para lograr la equiparación e igualdad de oportunidades.

- La política de género parte de las relaciones entre los mismos y de la desigualdad entre ellos, también de la base de que los problemas de las mujeres son de índole social y deben ser resueltos colectivamente. Implica un trabajo transversal, la igualdad de oportunidades y de trato debe ser una meta y una tarea que atraviese todas las áreas y niveles de la organización. Debe entenderse como una herramienta estratégica al servicio de la promoción de la Equidad.

La incorporación de una mirada de género debe constituirse en un instrumento crítico de análisis, en un marco conceptual, que oriente la toma de decisiones y permita reconstruir conceptos y analizar actitudes para identificar los sesgos y los roles de género que se expresan en ellas y encarar así, mediante la participación y el diálogo su revisión y modificación.

Es decir, no alcanza si sólo queda como una mera categoría de análisis y no se traduce en acciones concretas para revertir situaciones de inequidad, a través de la implementación de políticas y ampliación de derechos.

Requiere de cambios estructurales en la política, cultura y prácticas organizacionales.

“Las políticas de igualdad de oportunidades se caracterizan por ser innovadoras, lo que requiere romper con las rutinas.” (Rosalba Todaro)

Y muchas veces esto provoca grandes resistencias y profundas incomprendiones.

Los contextos políticos y culturales son diversos y también lo son los puntos de vista y los tiempos de los diferentes actores y esto va determinando el ritmo y la intensidad de los procesos de cambio.

Estos cambios no pueden instituirse por decreto de arriba hacia abajo, sino que sólo se pueden llevar adelante participativamente sensibilizando, concientizando y formando para la construcción de consensos que reflejen la Equidad en un modo concreto de actuar en la sociedad.

EL IMPACTO EN EL TRABAJO.

Cada vez existe una mayor aceptación de la participación de la mujer en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder.

Así vamos ocupando espacios públicos que tradicionalmente correspondían a los hombres. Pero este proceso es aún más lento de lo esperable.

Para nosotras, las opciones ocupacionales siguen siendo más restringidas que la de los trabajadores hombres.

Las estadísticas demuestran que la concentración del empleo femenino se da fundamentalmente en ciertas áreas de la actividad económica, como ser educación y salud, producto de enraizadas pautas culturales que reflejan los roles femeninos tradicionales.

Las responsabilidades familiares compartidas siguen siendo un tema pendiente.

La equidad de género debe plantearse tanto en el acceso de las mujeres al mundo público, como en el de los hombres al mundo privado.

La segregación ocupacional, las diferencias salariales y la menor proporción de mujeres en puestos de responsabilidad son una realidad.

El “techo de cristal”, se está quebrando pero no se ha roto aún. Y a menos que tomemos conciencia colectivamente y produzcamos transformaciones conjuntas hombres y mujeres, no va a desaparecer.

El análisis de estos factores es fundamental para la definición de políticas tanto públicas como sindicales.

Algunas características describen la realidad de las mujeres trabajadoras del Sector Público.

En este Sector la participación femenina es alta. Si bien la normativa ga-

rantiza en cada uno de sus escalafones, igual retribución salarial por trabajo de igual valor; el análisis de los puestos de trabajo al que acceden uno y otro sexo, permite visualizar que las desigualdades persisten.

Los hombres acceden con mayor facilidad a los puestos gerenciales y categorías mejor pagas del Estado.

Con claridad vemos el *reflejo de los roles sociales de género*.

• Si analizamos la distribución de hombres y mujeres en las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional vemos:

- Mayor concentración femenina en los Ministerios de Educación, Trabajo, Salud y Desarrollo Social.

- Mayor concentración masculina en los Ministerios de Interior (incluye personal de seguridad de policía, gendarmería y prefectura); Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (incluye personal del Servicio Exterior); Ministerio de Justicia (incluye personal de seguridad del Servicio Penitenciario); Ministerio de Economía (incluye personal de los organismos reguladores); Ministerio de Defensa (incluye al personal militar)

• Si hacemos un análisis de la distribución femenina y masculina según agrupamientos escalafonarios, podemos ver también algunas características notorias:

- En los escalafones científico-técnicos las mujeres ocupan sólo el 35% de los cargos, y los hombres el 65% restante.

- En los organismos reguladores (con alto grado de profesionalización y salarios altos), el empleo femenino llega al 39%, mientras que los hombres representan el 61%.

- En el escalafón que agrupa a las autoridades superiores del Poder Ejecutivo, administradores gubernamentales y personal del Servicio Exterior, entre otros, observamos que la población masculina representa un 70% y la femenina, sólo un 30%.

- Solamente en el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) se ha logrado una distribución cuantitativa, equitativa entre hombres y mujeres.

La participación femenina es del 49% y la masculina del 51%.

Sin embargo vemos algunas particularidades de este escalafón, que permiten visualizar las asimetrías.

Este sistema se propuso desde su inicio en el año 1991, políticas activas

para la no exclusión de las mujeres. Nuestra organización sindical fue un actor fundamental para ello.

En los procesos de selección, se establecieron veedurías gremiales y del Consejo Nacional de la Mujer para garantizar la igualdad de oportunidades. Si bien esto fue efectivo, quedan aún por resolver cuestiones de fondo. Debemos implementar una estrategia de transversalización de la política de género, para erradicar definitivamente las asimetrías aún existentes.

Está comprendido por 6 niveles caracterizados por letras de la A a la F. En los niveles superiores A y B (puestos profesionales, con personal a cargo y de mayor responsabilidad), así como en los inferiores E y F (puestos de mantenimiento y servicios generales), vemos preponderancia masculina. En cambio las mujeres, están agrupadas significativamente en los niveles C y D (que incluye personal profesional en su mayoría, sin personal a cargo y niveles operativos).

Se complementa con cargos de conducción denominados “cargos con Funciones Ejecutivas”, que tienen mayor responsabilidad y remuneración.

Solo el 35% de estos cargos está ocupado por mujeres, el restante 65% lo ocupan hombres. Las Funciones Ejecutivas se dividen en 6 niveles. Vemos cómo dentro de este 35%, la proporción de mujeres disminuye a medida que la jerarquía aumenta.

Notamos también, que aún cuando en un Ministerio hay mayor participación femenina, como es el caso por ejemplo del Ministerio de Educación, sólo una minoría de estos cargos con Funciones Ejecutivas es ocupada por mujeres.

Otro aspecto a resaltar es la distribución etaria y su relación con la participación femenina y masculina. Si bien la media de edad para el personal SINAPA es de 47 años, vemos cómo en los grupos de edad de 20 a 45 años predominan las mujeres. No así en los de 45 años en adelante, donde predominan los hombres.

Esto muestra cómo la carrera laboral de las mujeres en la administración pública se inicia con posterioridad a la de los hombres.

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” (Bolivia, junio 2003) expresa:

“(...) son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, tendencia política u otros (...)”

Pero como vemos todavía no es una realidad tangible.

El Estado, en tanto construcción social, refleja la organización de la sociedad, reproduce y produce las relaciones de género vigentes y sus consecuentes desigualdades y asimetrías.

Y aunque existen importantes avances y voluntad de cambio, sigue siendo una realidad cotidiana en el Sector Público la existencia de desigualdades para las y los trabajadores, incluidas las desigualdades de género.

Es necesario por lo tanto, introducir la perspectiva de género y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en los procesos de modernización del Estado. La planificación y desarrollo de estos procesos deben tomar como eje las desigualdades sociales y la discriminación para su erradicación definitiva.

El estado debe garantizar el desarrollo social sustentable y esto no es posible sin una cultura de Equidad y sin un compromiso político profundo, que se traduzca en acciones concretas y políticas públicas eficaces y efectivas.

EL IMPACTO EN LAS ORGANIZACIONES SINDICALES.

La dificultosa inserción femenina en el ámbito laboral y la asignación tradicional de roles, trajo como correlato natural la exclusión de las mujeres de las Organizaciones Sindicales, así el sindicalismo fue durante mucho tiempo un modelo hegemónicamente masculino.

Pero también en los sindicatos, lentamente fuimos ganando espacio y las mujeres trabajadoras concientizadas y organizadas, fuimos canalizando nuestras demandas e insertándonos.

Algunos hitos fueron marcando este camino:

En el año 1984 se conformó la Mesa Nacional de Mujeres Sindicalistas.

En algunos sindicatos, entre ellos nuestra organización, se aplicaron medidas de acción positiva, creando espacios específicos para la mujer en las organizaciones.

Así un grupo de mujeres sindicalistas crecieron en protagonismo y fue-

ron ocupando cargos con niveles de decisión dentro de los sindicatos, realizando una constante convocatoria a otras mujeres trabajadoras, posibilitando la ampliación de su espacio de participación.

En 1992, con mucho esfuerzo se creó el Instituto de la Mujer de la CGT, (Confederación General del Trabajo), institucionalizándose a nivel estatutario un lugar para la mujer en la Central Obrera. Nuestra organización fue una de las mayores impulsoras de este logro, contando con la secretaría adjunta del Instituto.

Así lentamente, en una acción constante fuimos avanzando y produciendo cambios.

“La incorporación masiva de las mujeres a la vida pública y en especial al mercado laboral, ha traído al sindicalismo nuevos desafíos que significan compartir espacios de poder, para transformar nuestras organizaciones en instancias igualitarias, que representen los intereses de todas y todos los trabajadores”. (Comisión de Mujeres - Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur-2000)

Cada vez somos más mujeres participando activamente, aunque pocas todavía ocupando espacios con poder de decisión en las estructuras sindicales.

Aún sigue siendo el sindicalismo, como espacio público una autoridad masculina.

Llegamos al año 2003 con una Ley de Cupo Sindical, que si bien no es un fin en sí misma, es un medio importante y necesario para lograr la equiparación de las mujeres en las organizaciones sindicales.

El desafío que nos queda por delante es hacerla efectiva y eficaz.

Debemos incluir el análisis de género en el accionar sindical, para lograr una relación simétrica y no asimétrica entre mujeres y varones; e implementar políticas que eliminen definitivamente toda acción de discriminación y favorezcan la equidad.

“(…) la equidad y la justicia, en el lugar de trabajo fomentan en gran medida la estima y el buen ánimo de los trabajadores. Una mejor distribución de las oportunidades para desarrollar y utilizar los talentos de los distintos grupos de la sociedad, contribuye a lograr cohesión social en sociedades cada vez más diversificadas (…)” (La hora de la igualdad en el trabajo-OIT)

La Organización Sindical, como Organización de Poder Colectivo es un actor fundamental para la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral. Produciendo cambios en el lugar de trabajo, que eleven la calidad de vida y la calidad de empleo de las y los trabajadores.

UNIÓN DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN.

Nuestras experiencias en la promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato.

Nuestra Organización es pionera en la defensa y promoción de los derechos de las trabajadoras y en lograr la equidad de género en el ámbito laboral y sindical.

Desarrollamos desde 1984 un plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato, siendo uno de sus objetivos la erradicación de toda forma de discriminación.

Hemos ido construyendo un camino para la incorporación de la perspectiva de género. No fue sencillo, pero tampoco imposible.

Hoy podemos decir que logramos un respeto mutuo y trabajar juntos, compartiendo derechos y responsabilidades, fortaleciendo la organización sindical para la defensa de los derechos de las y los trabajadores del Sector Público.

Algunos pasos del camino:

- En 1984 creamos la Secretaría de la Mujer una de las primeras en el ámbito sindical. Esto constituyó una medida de acción positiva para acelerar la inserción y participación de las mujeres en la organización. Desde el inicio, nuestra actividad estuvo orientada al empoderamiento de las mujeres trabajadoras del sector público y al fortalecimiento de las compañeras dentro de la organización.

La sensibilización, concientización y formación de cuadros sindicales femeninos con visión de género, fueron el eje de nuestro accionar.

Así fuimos llevando adelante acciones para promover la participación equitativa y el avance sostenido de las mujeres en la organización sindical.

- En 1995 se institucionalizaron las Secretarías de la Mujer en todas las delegaciones generales y regionales de nuestra Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales; lo que fue una demostración del resultado efectivo de esta política de acción positiva.

- En 1998, nuestra Organización logra un hecho fundamental el “*Primer Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público*”

Somos pioneros en la incorporación de la perspectiva de género en estos procesos de negociación.

El convenio establece medidas novedosas para el logro de la igualdad de oportunidades y de trato, incorpora un título específico “De la Igualdad de Oportunidades y de Trato”, con cláusulas de avanzada, que garantizan la no

discriminación en el ámbito laboral y promueven la paridad entre hombres y mujeres.

Uno de estos elementos, es la constitución de una *Comisión Bipartita* para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, siendo este un importante espacio de diálogo social. “Titulo XIV- De la igualdad de oportunidades y de trato. Cap. I: Prohibición de la discriminación- artículo 130: Comisión asesora. Las partes convienen en propiciar la constitución de una comisión asesora para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, integrado por especialistas en la materia, designados en igual número a propuestas de ambas partes.

Dicha comisión tendrá como finalidad esencial orientar las políticas de información, capacitación y divulgación de los principios de no discriminación. Asimismo este organismo asesorará a toda persona que considere haber padecido algún episodio de discriminación en su empleo público, a fin de posibilitar el ejercicio de sus derechos en las instancias administrativas y judiciales pertinentes.”

Los procesos de negociación colectiva son fundamentales para el logro de la Equidad y constituyen en sí mismos una acción de igualdad de oportunidades y de trato, ya que democratiza las relaciones laborales y nos pone en pie de igualdad para que en paridad, representantes de los trabajadores y empleadores fijemos las condiciones para el desarrollo del trabajo.

- En el año 2001, haciendo un balance de las actividades desarrolladas, para adelantar el proceso de integración de las mujeres y habiendo logrado los objetivos que nos propusimos:

Dimos por finalizada la aplicación de la medida de acción positiva, que fue la creación de la *Secretaría de la Mujer*. Constituyéndose la *Secretaría de Igualdad de Oportunidades*, continuando la acción en una nueva etapa de trabajo de integración de compañeras y compañeros para lograr la equidad de género, con igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral y sindical.

También se institucionalizó la Secretaría de Igualdad de Oportunidades en el *Consejo Directivo Nacional*, a través de la *reforma estatutaria* y se incorporaron como *finés gremiales* de la organización:

Artículo 2º

Fines Gremiales: (...)

g) *La defensa del principio de igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores en el ámbito laboral y sindical, cualquiera sea su condición*

humana, sustentando e impulsando políticas no discriminatorias en un marco del respeto por la diversidad dada en condiciones de libertad y dignidad.-

h) La promoción de políticas específicas para las personas con capacidades diferenciadas, de manera que se posibilite el acceso a la carrera administrativa, facilitándoles en el ámbito laboral los medios y condiciones necesarias para la ejecución efectiva de la tarea asignada y la capacitación adecuada para el normal desarrollo de sus potencialidades.-

i) El fomento de la integración de representantes femeninas en los cuerpos orgánicos de la Unión del Personal Civil de la Nación, en número tal que tienda a reflejar la participación de la trabajadora estatal en la vida interna de la Unión.

Hoy el propósito de nuestra organización es consolidar este proceso de institucionalización del enfoque de género y de transversalización de la política de igualdad de oportunidades y de trato, para promover el diseño e implementación de políticas, estrategias e instrumentos que fomenten la equidad de género y garanticen la erradicación de toda forma de discriminación en el ámbito laboral y sindical.

Como lo demuestra nuestro estatuto, la búsqueda de la Equidad no se agota en la Equidad de Género. El compromiso es integral, para representar con mayor eficacia la diversidad de nuestros representados y representadas y lograr las mismas oportunidades y el mismo trato para todos y todas.

Desde nuestro accionar, somos referentes en esta temática, habiendo logrado el impulso de espacios bipartitos y tripartitos e incorporado en las instancias de diálogo social, temáticas como la promoción de los derechos de las mujeres, erradicación de la violencia laboral, calidad de empleo, capacitación, entre otros.

El 28 de octubre de 1998, se constituyó la *Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral*, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Este espacio, del cual nuestra Organización forma parte activamente, es el primer ámbito de interacción de representantes gubernamentales, sindicales y empresariales con el fin de desarrollar estrategias de acción tripartita, tendientes a fortalecer la concertación para la igualdad de trato y oportunidades en el ámbito laboral.

Interactuamos con diversas áreas del poder Ejecutivo para el asesoramiento en la elaboración y ejecución de políticas y normas.

También con el Poder Legislativo, promoviendo el dictado de nuevas normas. Hemos elaborado e impulsado un *proyecto de Ley* para prevenir, controlar, sancionar y erradicar la Violencia Laboral. Lo presentamos en el Senado de la Nación, en Diputados y en diversas Legislaturas Provinciales y Municipios. Habiendo conseguido la sanción de la Ley en la provincia de Tucumán, primera en el país sobre el tema.

También representamos a nuestra organización en diversos ámbitos nacionales e internacionales.

UNA REFLEXIÓN FINAL.

Tenemos un largo camino recorrido con resultados visibles. También nos queda mucho por hacer y desafíos por delante.

Seneca expresaba “(...) Para el que no sabe dónde va, nunca soplan vientos favorables (...)”

Por eso es importante tener claros los objetivos, convicción, seguridad, firmeza y continuidad en la acción.

Estos son premisas básicas del trabajo de nuestra organización. Seguiremos construyendo y avanzando.

Como reflexión final me gustaría expresar que debemos involucrarnos, utilizar nuestra inteligencia emocional, y no sólo nuestro poder mental para realizar las transformaciones aún pendientes.

Asumiendo cada uno y una el compromiso que nos compete, construyendo consensos con nosotros mismos, entre mujeres, entre hombres, entre hombres y mujeres, entre diversos actores sociales a través del diálogo social y la acción, revertiremos las inequidades aun existentes.

Con la inclusión de todas y de todos, respetándonos nuestras diferencias, lograremos convertir las estructuras sociales e institucionales desiguales, en estructuras equitativas y justas.

Solamente integrados, en Unión, con Organización y Solidaridad, fortaleciendo el Poder Colectivo daremos por ganada la batalla.

Es muy importante que en espacios como estos, reflexionemos sobre estas temáticas, que hacen a la valorativa y a la dignidad de las Trabajadoras y Trabajadores del Sector Público.

La promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato es una estrategia abarcativa, que nos atañe a todas y todos y abre muchas posibilidades

de acción, en el camino que conduce a la Equidad y a la construcción de un futuro, que tenga como eje la dignidad de las personas y un desarrollo humano y social sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- Lara, J.L. *El Estado Argentino y la Gestión de su Conocimiento: Un modelo para la acción política* - Fundación Unión - UNTREF. Buenos Aires, 2001.
- Rial, N. (compiladora): *Estado Argentino - Transformación de las Relaciones Laborales: Convenio Colectivo de Trabajo 1999 - 2000* - Fundación Unión - UNTREF- 1º Ed. Buenos Aires 1999.
- Valenziano, Z. (compiladora) *Acoso Sexual - Violencia Laboral UPCN, Secretaría de la Mujer* - Buenos Aires, 1997.
- Lamas, M. (compiladora) *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. Universidad Nacional Autónoma de México - México, 1998.
- Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo social más allá de dogmas y convencionalismos*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA - 1996.
- Fernández, Ana M. (compiladora) *Mujeres en la imaginación colectiva* - Ed. Paidós, 1992.
- Todaro, Rosalba: *Igualdad demanda nuevo papel del Estado*. Compilación de ponencias del Encuentro Internacional Políticas Igualdad de Oportunidades, Santiago, Chile - 1993.
- *Carta Iberoamericana de la función pública*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública - Bolivia, 2003.
- Abramo, Lais y otras. *Equidad de Género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y Desafíos cinco años después de Beijing* - OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2000.
- Valenzuela, María E, Reneche, G. *¿Más y Mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile* - OIT, Bs. As. - 2001
- Informe la hora de la Igualdad en el trabajo - Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra, 2003.
- Petra Ulshoefer, *Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en los años 90. Desafíos para la legislación del trabajo, la Seguridad Social y las relaciones laborales*. OIT, 1994.

**PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES
EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

FERNANDO A. BARRERA

II CONGRESO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004.

CÓRDOBA, ARGENTINA.

LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL CONSENSO Y DEL DIÁLOGO SOCIAL.
LOS DIFÍCILES PROCESOS DEL DIÁLOGO.

Uno de los valores principales que hace a la conclusión del presente Congreso debería consistir en la redefinición del Estado en función del cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Y estamos seguros que pensar en la construcción de ese Estado eficiente, garante de la igualdad social, es responsabilidad de todos los actores sociales involucrados en el desarrollo de una Nación organizada.

Nuestra experiencia nos indica que nadie racionalmente discute, que para la construcción de una Nación socialmente justa y soberana resulta necesaria la edificación de un Estado profesionalizado. Sin embargo también la realidad nos demuestra que las usinas de pensamiento acerca del rol y la funcionalidad del Estado, no logran ponerse de acuerdo sobre el modelo e incluso en las formas y herramientas necesarias para avanzar en ese proceso de modernización.

Un artículo de Oscar Oszlak parte de esa misma premisa y agrega que “no parece existir consenso acerca de los contenidos y alcances de las reformas estatales de segunda generación, tal cual ocurrió con la primera oleada de reformas. De manera que tanto las normas que dictan los gobiernos como las declaraciones públicas de sus representantes, introducen un alto grado de ambigüedad en esta materia”

Según él, parte de la dificultad deriva del hecho que la reforma del Estado, en cierto sentido, puede ser vista como un aspecto de un proceso más amplio de transformación social y entonces también resulta difícil separar

la reforma del Estado, de ciertas reformas económicas de ajuste estructural y superación del déficit fiscal.

En similar dirección, para nosotros, se confunde muchas veces desde el punto de vista político a la estructura del Estado como base fundamental del gasto público, de manera que la discusión de su reorganización, suele concentrarse en una puja fiscal, financiera que distorsiona los objetivos de eficiencia y funcionalidad que deberían gobernar la modernización estatal.

Esa posición torna imposible el diálogo social para la modernización del Estado, pues lo convierte en un libro de caja, alejado de la eticidad de su rol social y objeto variable de políticas de ajuste.

Otra premisa o característica de nuestro devenir como sociedad, que dificulta los acuerdos, está identificada con esa pendularidad de posiciones permanentes que torna irrefrenable esa excitante necesidad fundacional de empezar la historia desde “cero”, desechando las construcciones del pasado, como si fuera posible borrar la memoria colectiva con solo castañear los dedos de una mano.

Por eso, cuando de reconstruir el Estado (como objeto común) se trata, difícil resulta despojar a las instituciones del diálogo de falsos prejuicios, resabios de su propia historia circunstancial, para así alcanzar consensos que faciliten el logro de los objetivos del conjunto.

Obviamente que esto significa cambiar una conciencia y una cultura general instalada socialmente, que antepone el individualismo por sobre la comunidad y que pretende imponer la jerarquía circunstancial por sobre los convenios a largo plazo. De hecho, nuestra historia política se basa en la Imposición del Poder desde el Estado por sobre los Acuerdos Sociales de Estado garantizadores de una política mancomunada.

La historia reciente está plagada de ejemplos de gobiernos que impulsan políticas desde el Estado con un supuesto amplio consenso social, que son borradas de un plumazo (también con otro supuesto consenso amplio) por quienes asumen el poder posteriormente.

Por otra parte, mientras mucho se habla acerca de la modernización del Estado y los gobiernos parecen gastar horas legislativas y reglamentarias en ello, poco realmente se construye y nada parece resolverse.

Nosotros lo vemos en la práctica, cuando un funcionario público asume un cargo, no siempre asume la misma función, pues de hecho termina haciendo lo que su responsabilidad política le demanda, y no aquello que su cargo le exige, generando entonces conflictos de competencias, y paralizando el normal desempeño del área.

Esta situación generalizada no puede más que desmoralizar al personal, que no conoce y no se siente partícipe de los nuevos objetivos de gestión y en definitiva viene a quitarle eficacia a la función del Estado.

Sin lugar a dudas la profesionalización de la administración pública demanda un Estado planificado, con distribución clara de responsabilidades y competencias y definición específica de funciones y de perfiles de cargos; la desnaturalización de una carrera administrativa y el desprecio a la memoria institucional, entonces no hacen más que despojar de fe y de eficacia la acción de gobierno.

Uno de los grandes problemas, es que nuestros dirigentes políticos no comprenden que el ejercicio de un cargo público, no es más que la responsabilidad de conducir ética y eficientemente la “empresa nacional” persiguiendo el orden e interés general de la conjunto.

Que su jerarquía no significa absoluta discrecionalidad, ni su exposición pública elección popular. Que una cosa es el pleno ejercicio de la función y otra muy distinta la suma y la identificación del cargo con el poder como si el cargo fuera de su propiedad.

Frente a todo ello, el diálogo y los consensos aparecen entonces como un modelo de construcción de objetivos y pautas de funcionamiento sociales; y en el marco de la gestión administrativa, apostamos al acuerdo sectorial como herramienta para el desarrollo de un Estado eficiente.

Muestras de la irracionalidad en el manejo de la cosa pública, hay muchas; y cada una de ellas sirven de fundamento para avanzar socialmente en el aprendizaje de los consensos; pues en definitiva la verdadera democracia es aquella que se sustenta en serios acuerdos que facilitan la convivencia de una comunidad organizada.

Democracia significa acuerdos y esto implica compromisos que demandan la participación de los distintos sectores en la elaboración de los consensos.

Una Administración Pública Democrática, también exige de acuerdos; de convenios acerca de cómo estructurarla, de consensos sobre sus objetivos y de contratos acerca de su funcionamiento.

En este contexto, la burocracia exige su profesionalización y los trabajadores deben ser partícipes de sus políticas; este es el objetivo de la ponencia.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL SECTOR PÚBLICO.

A partir mismo del desarrollo del constitucionalismo social, se hace presente la discusión acerca de la participación de los trabajadores en la toma de las decisiones en la empresa.

Primero el análisis se centraba en determinar si era posible que quien ponía la fuerza de trabajo en la relación de empleo debía o no ser partícipe de las decisiones que afectaban directa o indirectamente su labor, y avanzado en el planteo, la definición se centraba en determinar cuáles deberían ser las formas o instrumentos a través del cual se concrete esa participación.

Participar según el Diccionario de la real Academia Española significa “Tener alguien parte en un juego, concurso o negocio;” es decir, para los trabajadores participar significa ser integrado en las decisiones y en la elaboración de las políticas públicas; lo que surge como desafío es definir bajo qué forma institucional se facilita la contribución del trabajador en la toma de decisiones.

Este concepto de participación, se ha presentado claramente en el ámbito de la relación de empleo privado, de hecho nuestra Constitución Nacional en su artículo 14 bis enuncia que el trabajador tendrá participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección, e incluso la redacción de la Ley 20.744, según el texto original del año 1974, establecía precisos derechos a la participación, información, consulta y control para los trabajadores y sus representantes sindicales, reconociendo en su art.73 el funcionamiento de Consejos de Empresa.

Sin embargo, de alguna manera, aunque más difusa, también se avanzó en la importancia de la participación de los trabajadores del sector en la esfera del poder público.

En 1973, con la asunción del gobierno democrático se firma el “Acta de Compromiso Nacional” llamado “ Pacto Social;” con la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica.

Allí se preveía que en todas las empresas públicas, hubiera representantes de ambas confederaciones en el Directorio.

Asimismo, por ley 20.558 se creó la Corporación de Empresas Nacionales, presidida por el Ministro de Economía y que se integra con dos vocales, uno nominado por la C.G.T. y otro por la C.G.E.

Es así que se produce en las empresas públicas de nuestro país, una rica experiencia participativa. Notorio por su originalidad, fue el caso que se presentó con la entonces SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires), y que se llevó a cabo entre 1973 y 1976. En 1973 el presidente Cámpora le ofrece la presidencia de SEGBA al dirigente de Luz y Fuerza , Taccone, quien integra su directorio con personal ejecutivo de la empresa y representantes de los trabajadores.

El sistema se desarrollaba en tres niveles de la empresa: la conducción, las gerencias y las seccionales.

El Comité de Autogestión estaba integrado por el presidente y el vicepresidente ejecutivo de SEGBA y un número paritario de miembros titulares y suplentes que representaban a la empresa y a los trabajadores (designados estos últimos por el Sindicato), un miembro titular y un miembro suplente nombrados por la Asociación de Profesionales Médicos y un secretario de coordinación y enlace elegido entre los integrantes del Comité.

A nivel de las seis gerencias, se instituyeron consejos de gerencia, con integración bipartita. Estos consejos colaboraban en la elaboración de objetivos y planes y tenían el control de gestión con relación al presupuesto del sector, los ingresos del personal, la contratación de servicios y obras, etc.

Por su parte en la seccionales se crearon 49 consejos de sección, también de constitución bipartita. Estos consejos colaboraban con la jefatura en la toma de decisiones, vinculadas con los objetivos, presupuestos, régimen disciplinario, contrataciones, etc.

Otro de los aspectos novedosos era que los órganos de gestión debían tomar sus decisiones por consenso, no por mayoría, requisito que obligaba a la discusión, pero también al diálogo para lograr los acuerdos.

El 98 % de las decisiones en estos órganos se adoptaron sin dificultad.

Los resultados de la experiencia fueron muy positivos (la propia OIT lo reconoce en un informe que elabora sobre esta gestión), y a pesar de ello, las drásticas represalias adoptadas durante la dictadura militar contra los principales protagonistas de la experiencia, incidió negativamente en el restablecimiento del sistema.

Experiencias más recientes, también dan pautas de la participación de los trabajadores en el sector público.

De vuelta la democracia en 1983, en el año 1985 el diputado José Luis Manzano, presentó un proyecto de ley propiciando, para las empresas del estado, que pasaran a gestión privada, la incorporación de la propiedad participada, donde los trabajadores adquirieran una parte de las acciones, cuando se efectuara la transferencia de las mismas.

Esta idea, fue establecida en la ley 23.696 de Reforma del Estado, dictada en 1989, donde se instituyó el “régimen de la propiedad participada”

Según relata el Dr. Armando Caro Figueroa (Los Programas de Propiedad Participada en Argentina. RELASUR pag.18 y siguientes), había tres grupos de titulares: a) los trabajadores con contrato ordinario de trabajo;

b) los usuarios de los servicios a privatizar y c) los productores de materias primas cuya industrialización constituye la actividad de la organización a privatizar.

Se organizaba bajo la forma de sociedad anónima y para los empleados el coeficiente de acciones tenía en cuenta la antigüedad, las cargas sociales y el nivel jerárquico, categoría e ingresos mensuales.

A su vez, el art.29 de la ley preveía los bonos de participación en las ganancias, en número proporcional a su antigüedad, cargas de familia y remuneración.

Con este bono, los trabajadores que integraban los programas de propiedad participada, podían amortizar parcialmente, el pago de las acciones, además de sumarle los dividendos anuales.

En caso de ampliación de capital, los titulares de las PPP tienen derecho a suscribir una cantidad de acciones que les permitan mantener el porcentaje de participación anterior a la ampliación de capital.

El sistema, tenía un propósito valioso, ya que de esta manera se trataba de preservar una parte de las empresas, en manos de los trabajadores.

La gestión de los programas de propiedad participada, fueron diversos. Hubo casos, como Aerolíneas Argentinas, que si bien se constituyó el consorcio de gestión, los trabajadores nunca tuvieron las acciones, ya que la empresa denunció en forma permanente su situación de quebranto. En otros casos, como YPF las acciones adquiridas por los trabajadores en virtud del art. 29 y de la propiedad participada, se cotizaron en bolsa a valores importantes, que motivaron su venta por parte del personal, renunciando así, a la participación en la gestión que les otorga el sistema a través de la incorporación de un Director obrero, en el órgano de administración y control.

Y en otros supuestos, como el caso de la privatización de Obras Sanitarias de la Nación (hoy Aguas Argentinas), el sistema funcionó como había sido diseñado. Los trabajadores tienen su director obrero y han amortizado el costo de sus acciones, cobrando en el año 2001 los primeros dividendos. Otra importantísima experiencia, ya desde la visión de la reforma administrativa, fue la creación, en el ámbito del entonces Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, de la hoy desaparecida Comisión Ejecutiva de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), que con participación de representantes de los trabajadores (UPCN) en sus decisiones, terminó desarrollando lo que hoy se conoce como Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) en 1991, la carrera administrativa del personal de la Administración Pública Nacional, que institucionalizó el concepto de con-

curso de antecedentes y oposición como eje de la carrera; la evaluación de desempeño; el desarrollo en la carrera en relación con la formación y la capacitación del agente público; entre otros; aportando efectivamente un valor fundamental hacia la profesionalización real de la Administración Pública.

Por otra parte, a este proceso conocido vulgarmente como “Primera” Reforma del Estado, le sucedió, naturalmente la “Segunda”; y en ella también se hicieron presentes conceptos de participación de los trabajadores públicos.

Luego de su creación, en virtud de la reforma constitucional de 1994, la Jefatura de Gabinete de Ministros fue designada autoridad de aplicación de la Ley 24.629, que estableció los objetivos y lineamientos de la denominada Segunda Reforma del Estado.

Esta Reforma abarcó tanto cambios impositivos, destinados a mejorar la recaudación y obtener recursos genuinos para cubrir el déficit del sistema previsional y pagar los servicios de la deuda, como modificaciones de las estructuras estatales, dirigidas a incrementar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos.

La nueva Reforma incidió en diversos niveles del aparato estatal: en la Administración Pública Nacional, en el Sistema de Seguridad Social y en los estados provinciales y municipales.

A tal fin, delegó el ejercicio de facultades en materia de administración en el Poder Ejecutivo Nacional, en los términos del Artículo 76 de la Constitución Nacional, con el objeto de realizar, en su ámbito, la reorganización del sector público nacional.

Para su cumplimiento el Decreto 558/96 creó, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME).

Se desempeñó como secretario ejecutivo de la URME, el Secretario de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el que fue asistido por un Consejo Consultivo compuesto por funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, de la Secretaría de Hacienda del MEyOSP y de la Sindicatura General de la Nación, así como un representante del Ministerio, la Secretaría y la Presidencia de la Nación, un organismo de cuya reforma se trate y un representante de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN).

La URME tuvo las siguientes funciones:

- Diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado.
- Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar las acciones relativas a la

reforma y modernización del Estado que se desarrollen en todos los Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y Organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública Nacional (APN). Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar los Programas de Fortalecimiento Institucional en ejecución o a ejecutarse, cualquiera fuera su forma de financiamiento y procurando su alineamiento con el programa de reforma.

- Recabar la información que considere necesaria a efectos de complementar sus funciones, la que deberá ser suministrada obligatoriamente por los organismos de la APN, centralizada y descentralizada.

- Informar al PEN a través del señor Jefe de Gabinete de Ministros, cada treinta (30) días a partir del dictado del Decreto, acerca del desarrollo del programa de reforma y los desvíos que se observen en su cumplimiento.

- Colaborar con las provincias en sus procesos de Reforma y Modernización del Estado, coordinando las acciones de las jurisdicciones y entidades del PEN.

La URME coordinó la revisión del Estatuto Jurídico Básico de la Función Pública, los estatutos y escalafones especiales y las normas que afectaban la productividad del trabajo en la APN, y junto al Ministerio de Defensa, revisó los regímenes de carrera del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y propuso el anteproyecto de Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Como resultado, entonces de la participación de los trabajadores públicos a través de su entidad representativa sindical (UPCN), en esta comisión:

- Se cumplió con la recomendación de la OIT que facilitaba la negociación colectiva en el sector público, aprobando la Ley 24.185.

- Se elevó un proyecto de Ley Marco Regulatorio del Empleo Público, sancionado como Ley 25.164, que sienta las bases de la relación laboral en el Estado.

- Se celebraron las Primeras Paritarias de la Administración Pública Nacional, firmándose el Convenio Colectivo de Trabajo entre el Estado Nacional y la Representación Gremial, el primero celebrado en todo el Continente.

Esta es una prueba cabal de la importancia de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones en la Administración Pública, pues de hecho, las verdaderas y profundas transformaciones generadas en el ámbito de esta Reforma sólo se presentaron en aquellas áreas donde el diálogo, la participación y los acuerdos entre los funcionarios políticos y la representación sindical de los trabajadores se plasmaron concretamente.

LOS ASPECTOS VINCULADOS A UNA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA.

Vimos en el apartado anterior la importancia de la participación de los trabajadores tanto del sector público como privado en los procesos de crecimiento y verdadero desarrollo de la Administración Nacional y las empresas.

E incluso, comentamos los pormenores positivos de las últimas dos reformas del Estado, en donde no por casualidad ellos han participado.

Sin embargo, lejos de justificar ambos procesos reformadores, queda evidenciada a los ojos de la modernidad, la necesidad de avanzar en los cambios que hagan a un mejor Estado como lo indicamos en el primer punto.

Comparto en ese punto la visión de Bozzo, Oszlak y otros, en cuanto “el análisis funcional de la configuración actual del aparato estatal arroja como conclusión que las disfuncionalidades preexistentes a la Reforma, continúan apareciendo en más de un 80% de los temas de estructuración deficiente”

Es cierto que la Organización Administrativa del Estado vivió pocas modificaciones, y muy pocos principios reformadores, posteriormente se vieron plasmados en la realidad.

Se congelaron las vacantes existentes y futuras, deteniendo el normal desarrollo de la carrera; se llenaron los organismos con personal contratado bajo la forma de Locaciones de Servicio, creando una estructura paralela de personal sumido en absolutas condiciones de precariedad.

De 2.500 contratados en 1989 (dentro del SINAPA) pasamos a tener 14.000 en diciembre de 2002, presentando dependencias enteras, sostenidas administrativamente por estos trabajadores, lo que pone en peligro directamente la funcionalidad del Estado.

Si a esto le sumamos la contratación por parte del Estado empleador de Becarios, Pasantes, Plantas Transitorias, agentes de Organismos de la Administración Pública Central y Descentralizados regidos por la Ley de Contrato de Trabajo y trabajadores que prestan servicio en los organismos contratados laboralmente por Entes Cooperadores, Convenios con universidades, etc.; entonces terminaremos reconociendo que incluso hasta hemos afectado la naturaleza jurídica misma del Empleo Público regido por la legislación vigente.

Como consecuencia de ello, no contamos con una estructura orgánica funcional, sino más bien con un organigrama de cuadros jerárquicos y operativos a ocupar, que hasta en algunos casos, hasta son ejercidos por personal sin relación de dependencia con el Estado y las bajas biológicas vegetativas

producidas en el personal no son suplantadas por otro personal calificado.

Si observamos que del 100 % del personal contratado, casi el 65 % no sería encasillado mas allá de una “D” SINAPA, no nos queda más que pensar que efectivamente mucho queda por reformar o modernizar a pesar de las reformas.

Según algunos autores las reformas llevadas adelante tuvieron un carácter principalmente fiscal más que eficientizador del Estado, lo cual si se lo compara con la realidad, nos lleva a dudar sobre la verdadera voluntad y capacidad disponibles para materializar los cambios enunciados, por parte de gobiernos cada vez más ausentes en esta materia.

También la falta de objetivos estratégicos o políticas de Estado claros en la dirigencia social y política argentina suman desconcierto sobre el futuro de la Nación.

Qué Estado queremos y como lo queremos debería ser a esta altura una pregunta sin interrogantes, sin embargo la inconsistencia socio-político-cultural de los cuadros dirigenciales y la ausencia de un modelo nacional, nos arrastra a una permanente compra de productos enlatados que no siempre se condicen con los intereses de la argentinidad.

Redefinir la identidad del Estado, significa redescubrir la identidad nacional y resurgir el sentir nacional desde el Estado en la globalización, se interpreta como garantizar la igualdad de derechos y oportunidades sociales a todos los integrantes de esta sociedad.

Algún autor mencionó que los cuatro grandes objetivos del Estado “reinventado” son: a) equidad y reducción de la pobreza; b) protección del medio ambiente y de los recursos naturales; c) rehabilitación y expansión de infraestructura; y d) regulación y justicia, nosotros, sintetizando algo más indicariamos que el equilibrio de las desigualdades sociales, debe ser el objetivo irrenunciable de una auténtica transformación estatal.

Es sentencia indeclinable la necesidad de planificar las políticas públicas en base a la identidad propia del Estado y resulta imperioso elaborar los planes estratégicos capaces de devolverle al Estado su condición de intermediador social.

Pero para ello es necesario que los que conozcan el Estado sean los artífices de ese desarrollo.

En ello no cabe duda que los trabajadores públicos son la única garantía que los procesos de modernización y/o reforma estén vinculados a las necesidades propias de la comunidad y persigan intereses estratégicos.

Los ejemplos que expusimos son muestra de ello, la institucionalización de la participación de los trabajadores en la toma de estas decisiones son la garantía para la elaboración de políticas a largo plazo.

Esta construcción social de un nuevo paradigma Estatal exige un sector político con un fuerte contenido social y una clara visión geopolítica de la historia; una comunidad “culturalmente politizada” y también un sector del trabajo (los trabajadores y sus representantes) persuadido del rol activo que le compete en la elaboración de las políticas públicas y en la discusión de la gestión y la modernización del Estado Argentino.

Los trabajadores públicos, en virtud del conocimiento empírico sumado a la formación y capacitación adecuada se encuentra en condiciones de participar en el diseño de las “Políticas de Estado” que deberían ser aquellos cursos de acción públicos que permanezcan en el tiempo más allá de los cambios políticos del Gobierno.

Sin lugar a dudas, la Institucionalización de la participación a través de la negociación colectiva en el sector público, la defensa de la carrera administrativa, la estabilidad del empleo, la “transparentización” de las estructuras administrativas, la aplicación de premios y castigos, la delimitación de competencias y responsabilidades administrativas, la eliminación del empleo en negro y la incentivación económica de los trabajadores son herramientas que sirven y servirán de desarrollo de ese objetivo.

En ese sentido institucionalizar la participación de los trabajadores en el diseño de las políticas públicas, demanda una agenda donde no podría dejar de soslayarse:

a) La necesidad de generar conciencia en las fuerzas dirigenciales políticas, sociales y económicas de la importancia del rol que le compete al Estado en el cuadro de situación argentina;

b) Fortalecer la conciencia colectiva acerca de la democratización de las relaciones laborales en el Estado, operativizando los institutos de participación de los trabajadores garantizados convencionalmente, con la consecuente divulgación de los derechos y deberes de las partes de la relación de empleo público;

c) Renovación de las Locaciones de Servicios (Dto.1184) según el modelo de contratación vigente por Resolución 48/02;

d) Federalizar las relaciones democráticas de empleo público, abriendo la negociación colectiva en las jurisdicciones provinciales y municipales;

e) Avanzar en la negociación de los convenios colectivos sectoriales de

la Administración Pública Nacional que facilite un desarrollo de la relación de empleo según las características específica del sector, para que a su vez sirva de antecedente institucional para debatir y elaborar las políticas públicas específicas;

f) Integrar a los profesionales del Estado a la elaboración de las políticas de Estado y en la definición de la gestión operativa; etc.

Oportunamente la mesa del diálogo argentino convocada por la iglesia tendió un puente de plata entre los interlocutores de la materia, para alcanzar una base de acuerdo programático, que funcionó hasta que el Estado no compartió más el ámbito de participación.

No sabemos si social y políticamente estamos a la altura de las circunstancias, pero el futuro de nuestra organización estatal nos demanda el esfuerzo.

Nosotros estamos aquí para certificarlo.

BIBLIOGRAFÍA:

- INAP: *“Evolución de la estructura organizativa, presupuesto y personal de la Jefatura de Gabinete de Ministros 1995-2002”*. Dirección de Estudios e Información.
- Martínez, Oscar A.: *“Los trabajadores frente a las nuevas formas de organización del trabajo. El mito de la gestión participativa”*
- Oszlak, Oscar: *“De Menor a Mayor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado”*. Artículo publicado en Revista Nueva Sociedad, Número 160, Venezuela (1999).-
- Oszlak, Oscar: *“Esta reforma del Estado se inspira en problemas de caja”*. Artículo publicado en Tribuna Abierta. Diario Clarín. 16 de julio de 1996.-
- Rial, Noemí: *“La participación de los trabajadores en la empresa en Argentina”*. Instituto del Mundo del Trabajo. Revista Pistas N° 6. Diciembre de 2001.-
- UPCN: *“Informe sobre personal contratado”*. Secretaría de Profesionales. 31 de diciembre 2002.
- UPCN: *“La Reforma del Estado”*. Secretaría de Profesionales. Octubre 2002.

CAPACITACIÓN, UNA RESPUESTA A LOS TIEMPOS.

ANÍBAL PABLO SPAIRANI

IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO
Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MADRID, ESPAÑA, 2 - 5 NOV. 2004.

La globalización económica y la revolución tecnológica requieren de las naciones una administración pública con capacidad profesional y autonomía de la política, lo que plantea al empleo público dos severos escrutinios: el de la lógica de los mercados y el de las expectativas de la opinión pública.

El primero enfoca a la administración pública desde una perspectiva global y con criterios de racionalidad económica, y valora sus avances con indicadores de ese tipo.

Las lógicas entre las políticas o la racionalidad del economista, con la racionalidad del administrador se confrontan muchas veces. La racionalidad del economista es cerrar como pueda las cuentas públicas; la racionalidad del administrador es que la organización funcione.

El segundo reclama que los procesos de modernización sean a la vez ejercicios de democratización de la gestión estatal que conlleven la responsabilidad de promover el crecimiento y la inserción en la dinámica mundial simultáneamente con la expansión de la capacidad institucional de lograr eficacia, eficiencia, solidaridad y rendición de cuentas sociales.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben encadenarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socio económico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Es evidente que la sociedad argentina está bloqueada. El sociólogo francés Michel Crozier, agudo analista del fenómeno burocrático, hablando de

su país, definió como “una sociedad que habla incesantemente de cambio, pero se niega, a pesar de sus apariencias revolucionarias, a emprender el menor cambio real. Y una de sus armas esenciales es su extraordinaria capacidad para ocultar o confundir la realidad”. Esta descripción precisa los rasgos de una sociedad bloqueada. Y esta parálisis vuelve irrelevante cualquier intento de crear la confianza suficiente e imprescindible en un proyecto de desarrollo sustentable. La conducta fiscal y la fuga de capitales son dos pruebas incontestables de la falta de confianza que reina en nuestra sociedad.

La voluntad de la sociedad argentina es de por sí un imperativo o una orden. Para salir de esta problemática, necesariamente se tiene que hacer bajo la cultura de la negociación, no hay otra posibilidad. Negociación no sólo de convenios laborales, sino de todo tipo, es decir negociación de políticas públicas hasta de simples normas de convivencia comunal.

Garantizar el cumplimiento de los productos de las negociaciones en cualquier nivel, y federalizar el objetivo de la democratización de las relaciones laborales en el sector, considerando que de esta manera se consolida en términos más durables, lo logrado, y en todos sus niveles.

Dentro de este cambio cultural, que lo vamos a estar apoyando a través de la capacitación, también se considera muy importante incorporar el principio de cambio en las rutinas, desde las Direcciones de Recursos Humanos de cada organismo.

Efectivamente, en primera instancia los negociadores tienen que saber preparar un proceso de negociación. Hoy en día el mundo requiere un cambio de cultura. Guste o no este modelo, estamos metidos en él y se debe saber de qué forma lo podemos enfrentar.

Para mejorar las competencias en nuestros puestos de trabajo, tenemos que hacer funcionar, aparte del sentido común, una comunidad de prácticas. Ese conocimiento puede ser desarrollado y gestionado dentro de las organizaciones, gerenciar el conocimiento a partir de la capacitación.

Capacitación tiene que ver con cómo constituimos estas comunidades de práctica cotidiana sin negar en forma alguna el conocimiento sistematizado, siendo éste el frontón contra el cual nosotros reflejamos la sistematización de nuestra prácticas.

Si bien se ha hecho algo referente a la capacitación del sector público, me animaría a decir que es poco. Se ha trabajado desde el INAP un concepto de capacitación, referido a contenidos generalistas y muy homogéneos, que venían en el marco de un paradigma que se llamaba la nueva gerencia pública.

Nuestro Instituto Nacional de la Administración Pública, rápidamente se dio cuenta que eso tenía cierto nivel pero que no resolvía otros problemas, entonces empezó cierto debate que era el debate de capacitación genérica vs capacitación específica.

Lo que no está discutido es qué es capacitar. El hecho de que la capacitación pase a las áreas específicas que descentralizan, tiene ventajas pero conlleva el riesgo de que, siendo la capacitación conocimiento y poder, tendamos a rutinizar la capacitación y a banalizarla, es decir, que deje de ser un instrumento de construcción de poder para los trabajadores, un sistema que permita reflexionar sobre sus prácticas y su sistematización.

Cuando se discute de contenidos de capacitación, que es un elemento básico de las discusiones convencionales, se debe tener en claro que no se trata de comprar cursos bonitos ni que se trata tampoco de pelear los retazos de presupuesto, ni que es un mero cumplimiento formal de un requisito normativo.

Estas tensiones elevan las exigencias de capacitación para los agentes estatales y ha llegado a ser una variable de especial relevancia en la normativa actual referida al empleo público: Ley Marco Regulatoria del Empleo Público Nacional y el Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público.

No existe cultura y voluntad de negociar. El concepto “negociar” como cultura, no se limita a los funcionarios políticos. En muchos casos, se detuvo el proceso de negociación, cuando determinados funcionarios políticos dejaron de lado su iniciativa para transformar o para reformar, quedando en manos de estratos de conducción del Estado que realmente son los que, a veces, se sienten más cuestionados cuando se habla de negociación colectiva y, en términos reales, ahí es donde aparecen las dificultades.

Todo proceso de reforma debe incluir una concepción integral. Con un plan integral se puede avanzar con temas puntuales. Muchas veces se obtienen progresos en temas puntuales sólo porque hay financiamiento pero se carece de una concepción integral. Para llevar adelante una reforma hay que poner liderazgo, tiempo y estabilidad para llevarla adelante, sino no hay Reforma.

Por otra parte, se han gastado buenas ideas que no se pusieron en práctica para luego decir que no han servido, pero nunca se ejecutaron. Hay que evitar la tendencia de ir saltando de un modelo a otro, sin la debida continuidad.

La otra cuestión a implementar es sensibilizar y trabajar con las jefaturas, sobre el Convenio Colectivo, pues si éstas no modifican su actitud, se recrea-

ría la misma cultura no deseada. También hay que trabajar con las unidades gerenciales, hay que trabajar los dos niveles, porque es muy importante sino no hay cambio. Esto también debe ser parte de los convenios, ya que los convenios abarcan a los agentes y, además, a los cargos jerárquicos.

Hay que elegir un rumbo y llevarlo delante de manera concertada. Hacer de esto una política de Estado, meterlo dentro de un convenio colectivo y después corregir los errores que también va a haber y evaluarlo después de 10 años. El problema es cómo llegar a instalar lo que aquí se comparte en la mayoría, hay responsabilidades compartidas por el poder político y el poder gremial, y se tiene que resolver uno de los problemas el cual es la responsabilidad gremial, pues si todos los gremios del Estado fijasen un objetivo en esta materia, por encima de las diferencias gremiales y políticas, sería un enorme paso adelante.

Nuestros puntos de vista han sido ratificados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Declaración de Santo Domingo. Entre otros criterios orientadores enuncia:

- La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos presentados a los ciudadanos.

- El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.

Respecto de la planificación de recursos humanos, se considera en ella:

- Todo sistema de función pública necesita articular un instrumento de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, mediano y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.

- Para garantizar la calidad de la planificación de recursos humanos resultará imprescindible disponer de sistemas de información sobre el personal, capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbito organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano

Los mecanismos y procedimientos de planificación de recursos humanos deberán hacer posible:

- La optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles.
- La adaptación flexible de las políticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
- La correcta distribución de los recursos disponibles, la redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.
- El seguimiento y actualización de sus previsiones.
- La participación activa de los directivos en los procesos de planificación. El sindicalismo ha sido siempre un activo promotor de la educación y la capacitación, entendidas éstas como elementos esenciales en la conquista de la justicia social, y en este sentido son incontables las iniciativas relacionadas con múltiples aspectos de esta área que han sido promovidas desde el gremialismo. La primera referencia histórica la tenemos durante las presidencias del Gral. Perón, en las que se fundaron la mayor cantidad de universidades nacionales de la historia argentina. En esa misma dirección, es frecuente encontrar gran cantidad de referencias actuales que enlazan al mundo de la educación, en todos sus niveles, con los sindicatos mediante convenios, alianzas estratégicas e iniciativas orientadas a elevar el nivel cultural de los trabajadores.

Aquí, es conveniente destacar que en la dimensión de la formación de los trabajadores públicos convergen varios meridianos:

En primer lugar, el tema de la productividad. Todo el mundo parece hoy en día coincidir que el aumento de la productividad depende de integrar los procesos de gestión y los resultados con conocimiento e información. En consecuencia, que las administraciones públicas vayan a contribuir al desarrollo de nuestras sociedades, dependerá de su talento para la generación y procesamiento estratégico de información. Esto coloca al capital humano en primer lugar y revaloriza la gestión de los recursos humanos.

En segundo lugar, el tema de la tecnología. En la administración pública argentina impera el concepto de centralidad normativa y descentralización operativa, que resultaría inaplicable sin la flexibilidad que brinda la tecnología de la informática y de las telecomunicaciones. Ahora bien, se trata de tecnologías sofisticadas de las cuales, según dicen los expertos, apenas estamos viendo el comienzo, pero que introducen paradigmas de organización más complejos.

En tercer lugar, la integración de las administraciones públicas de los países del MERCOSUR requerirá un nivel más alto de formación. Y esto mismo se repetirá en la articulación entre todos los niveles de gobierno, en la medida que avancen los procesos de descentralización y la sistematización de las soluciones que demanda la sociedad.

Y finalmente, quizás englobando todas las consideraciones anteriores, la administración pública debe cumplir un papel relevante en la integración cultural de sociedades plurales y heterogéneas frente a las tendencias disolventes de la globalización, para mantener una identidad cultural diferenciadora y formativa.

A diferencia de otros enfoques, en los que se propicia la existencia de un “Estado mínimo”, estamos convencidos que sin Estado no hay Nación, y por ello expresamos que el Estado es la mayor construcción colectiva de significado. Para que ello sea una realidad, todas sus organizaciones y los sindicatos junto a ellas participando de sus experiencias cotidianas, deben recuperar la capacidad de aprendizaje con sentido social amplio, para que éste trasponga sus umbrales como institución y se manifieste como una cultura orientada hacia la felicidad del pueblo.

- Un incremento en las proporciones de beneficiarios satisfechos por los servicios y bienes recibidos en relación con los empleados satisfechos por el trabajo que realizan.

- Un mayor conocimiento de todos los procesos propios de cada rama de la gestión pública y el desarrollo sistemático de los perfiles y competencias necesarios para conducirlos, mejorarlos o incluso cambiarlos radicalmente.

- Una carrera administrativa dinámica, que garantice la estabilidad del empleo público mientras posibilita la movilidad y la polivalencia funcional.

- Una jerarquización y profesionalización del empleo público, que termine con las modalidades encubiertas de contratación espuria.

- El cumplimiento de las reglas de juego acordadas a la firma de la normativa vigente, lo que dará paso a una planta de trabajadores más rejuvenecida, dinámica, eficiente y con un claro sentido de pertenencia hacia nuestro Estado.

Debe comprenderse que la profesionalización del trabajador del Estado no pasa por contar con una formación superior sino por hacer de cada tarea, de cada puesto de trabajo un ambiente para el aprendizaje continuo. Incorporar dentro de la visión y misión de la organización pública, parámetros claros para el planeamiento, la implementación y la evaluación del aprendizaje y adquisición de competencias por parte del trabajador público.

También es necesario elaborar un mapa de competencias que debe ser cumplido como condición esencial por todos los trabajadores en el ejercicio de funciones, sin importar la jerarquía de ellas. Se debe incluir en el ámbito de la formación la dimensión humana y que ella contribuya a generar mejores ambientes laborales.

Se espera contribuir, así, a la profesionalización del empleado público, a la formación de elencos comprometidos con la sociedad a la que sirven y al uso experto de métodos cuantitativos y valorativos para la modernización del Estado.

Como organización gremial, nuestro lema es la *cultura del trabajo*, pero desde el significado de trabajo para la cultura, la educación y la capacitación.

Otro mito que hemos quebrado es la negativa del trabajador a capacitarse. Como gremio sabíamos que no era así, pero no teníamos sustento material para afirmar este conocimiento. Con motivo de la grave demora por parte del Estado empleador del cumplimiento de los plazos para poner en práctica los planes institucionales de capacitación, correspondientes al sector de los trabajadores denominados SI.NA.P.A., el gremio realizó una encuesta de necesidades de capacitación, con más de 6.100 respuestas.

Estas encuestas fueron prueba de la voluntad de los trabajadores. Esta encuesta fue el disparador para que se iniciaran los Planes Institucionales de Capacitación en el Estado Nacional. La misma fue complementada con entrevistas a los responsables de Recursos Humanos en todas las Jurisdicciones, pudiéndose iniciar las negociaciones que han culminado con planes en cada uno de los organismos.

Además, hemos continuado con nuestra tarea de presentarles oportunidades de educación formal a todos los trabajadores del Sector Público, siguiendo con la política de desarrollar carreras que tengan su correlato laboral en el Estado.

Recientemente, hemos concretado el convenio con la Universidad del Salvador, comenzando las actividades educativas en la Maestría en Administración Pública.

Nuestros convenios apuntan a estudiar y desarrollar proyectos de investigación conjunta, del tal forma que, a través de ellos se logre una efectiva complementación de recursos humanos, materiales y de información disponible, desarrollar formas y acciones de cooperación en áreas de interés mutuo, tales como, dictado de cursos, carreras, seminarios realización de congresos, actividades de cooperación científica o técnica y transferencia de tecnología.

Ambas instituciones deben considerar esencial trabajar por la dignidad del hombre, y de los trabajadores en particular, a través de su desarrollo personal y profesional en un ámbito que aporta al Estado recursos humanos con una formación satisfactoria para cumplir funciones de alta gerencia.

Asimismo, deben poseer una visión compartida sobre la formación de una nueva relación de empleo público basado en una visión cultural humanística, una actitud de servicio a la comunidad y la calificación profesional de servidor público a través de la capacitación, formación y desarrollo profesional.

Aspiramos a insuflar a la excelencia académica y reflexiva algunas prioridades. La dirigencia política, los cuadros administrativos superiores, los asesores económicos necesitan prever el efecto de sus intervenciones mediante una sólida capacidad de análisis. Si se ignoran la trama de poder y los modos de regulación de los sistemas, las iniciativas más geniales terminan en mayores penurias.

Queremos, como una segunda prioridad, promover la necesidad del cambio y recrear la capacidad para dirigirlo con responsabilidad y con un entusiasmo contagioso. Finalmente, pretendemos enriquecer estos arreglos institucionales que constituyen la función pública recuperando en las personas que la integran, la capacidad de acción, la aptitud de innovar, el descubrir soluciones y verlas crecer en la práctica en el terreno adecuado, apelando a las virtudes de la cooperación humana.

Los funcionarios públicos destinados a cambiar y mejorar la Administración Pública Argentina tienen que tener tres competencias básicas para ser efectivos:

- Ser Analistas Rigurosos: Las políticas públicas suponen una serie de opciones que deben ser tomadas sobre la base de análisis empíricos, económicos e institucionales efectivos. Asimismo, las políticas existentes deben ser evaluadas para determinar su efectividad; y eso se logra a través de la aplicación rigurosa de técnicas analíticas sofisticadas. El análisis científico es un componente esencial de la buena administración y del buen gobierno.

- Ser Gerentes Competentes: Las organizaciones humanas –en cualquier campo– son a la vez *complejas* y *recurso intensivas*. La complejidad en sí misma impone requisitos especiales de racionalidad en su abordaje. A su vez, como los recursos son escasos, valiosos y costosos, deben ser usados y aplicados estratégicamente, con criterio y racionalidad.

- Ser Agentes de Cambio: El funcionario público debe ser también –a su nivel– un líder democrático capaz de articular proyectos y construir consensos políticos que los sustenten.

Como Organización Gremial practicamos un lema que representa nuestra filosofía, el cual es la “Cultura del Trabajo”; pero que en la Secretaría de Capacitación entendemos que la misma se efectiviza por “Trabajo para la Cultura”.

Como concepto de Cultura abarcamos además la concepción de la Educación Formal como así también de la Capacitación para el mejor desempeño diario del trabajador. Estas son tareas constantes de nuestro accionar diario gremial integral, ejecutado por nuestros compañeros de las distintas delegaciones generales que integran nuestra Seccional.

Pero fundamentalmente el término Cultura, para nosotros tiene también la connotación de aquello que hace a las vivencias, saberes y modo de ser del trabajador público. Apuntamos por lo tanto a darle las herramientas al trabajador para que a través de su esfuerzo personal y colectivo se supere individualmente como ser humano, para que por la interrelación en sus ámbitos de pertenencia desde el laboral al social, sea el verdadero motor del cambio necesario que buscamos en la comunidad.

El trabajador del Estado, entonces, a través de éste, su propio cambio personal va a modificar su comportamiento en, para y con la sociedad, logrando reencontrar su identidad como actor fundamental de la misma sociedad.

El General San Martín, nuestro héroe máximo, decía que “Serás lo que debas ser, si no serás nada” debemos encontrar nuestra identidad para lograr alcanzar ese “ser” del mensaje del Libertador. La Argentina varias veces se ha debatido en el ámbito de la “nada” del “no ser”. La reciente crisis política de Argentina de diciembre de 2001, es un claro ejemplo de esta afirmación.

Nuestro país está pasando por circunstancias muy difíciles, más allá de lo dicho anteriormente acerca de los posibles caminos para lograr retomar nuestro camino del crecimiento, la sociedad está dado en la actualidad mensajes solicitando políticas claras en todos los aspectos. El trabajo estatal requiere también de políticas claras. Ya hemos expresado que el subvaluado trabajador estatal en ese no tan lejano momento de nuestra historia proporcionó desde su anónima posición laboral una continuidad, que permitió que Argentina conservara su vida institucional. Pero más que esto, permitió mantener nuestra identidad como Nación.

Es necesario que el Estado también establezca políticas claras y de largo plazo para sus trabajadores, especialmente en cuanto a la carrera, base de una identidad. Esta afirmación tiene múltiples vertientes, tanto provenientes de los mismos trabajadores y funcionarios no políticos, como las expresadas por ellos en las conclusiones del Seminario de Formación de Negocia-

dores del Sector Público, como las expresadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

El trabajador público no puede ser confundido tampoco, como el culpable de los males de la Nación. Debemos los argentinos recordar que los trabajadores de la Administración Pública *solamente* tienen la función de seguir las políticas públicas que les dictan los funcionarios elegidos.

La implementación de esta política de Estado debe llevar como componente fundamental, bien explicitado, las responsabilidades de ejecución. Las mismas no deberían quedar a cargo tan sólo de funcionarios políticos, lo cual ha permitido en el pasado que muchas de ellas fueran demoradas o sencillamente no aplicadas. Tampoco pueden quedar libradas a la voluntad única de los funcionarios de carrera. La importancia trascendental del tema lo hace una cuestión de tratamiento por Convenio Colectivo.

Durante las últimas décadas se ha instalado en nuestro país una falsa dicotomía que es aquella referente a lo Público versus a lo Privado. En el ámbito de lo educativo también se ha repetido la misma. Es más, los trabajadores públicos estamos siendo formados, muchas veces, por Universidades donde impera la visión hacia el *Estado Mínimo*, siguiendo con aquello de un Estado eficiente es aquel que no se incumbe en la actividad comunitaria.

De un laberinto la manera de salir es hacia arriba. UPCN ha salido de este laberinto buscando afirmar la identidad del trabajador público mediante su actividad educativa. En este sentido no sólo buscamos formar técnicos con una sólida formación teórica, sino que deseamos que estos nuevos saberes sean establecidos en el conocimiento profundo del estado obtenido a través de la experiencia. Estamos buscando que el trabajador profesional encuentre su identidad para lograr los objetivos que demanda la sociedad de tener un Estado eficiente, confiable y democrático.

En el reciente acto de colación de grado de los nuevos licenciados en Administración Pública, que se llevó a cabo en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 18 de agosto pasado, la egresada que dirigió unas palabras a los asistentes en nombre de sus compañeros expresó en las mismas, nuestro pensamiento como organización:

“(…) Este es uno de los momentos más importantes en nuestras vidas, al graduarnos, nace un nuevo camino ante nosotros para que lo transitemos con ética, responsabilidad y honestidad; de este modo lograremos un nivel de profesionalismo acorde al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

La instauración de una estrategia modernizadora, implica la flexibilidad de las administraciones públicas, con el fin de aprovechar su capacidad interna de adaptación permanente a las nuevas exigencias y a las nuevas tareas públicas.

El núcleo central de esta imagen propuesta de futuro surge a propósito del cambio de valores. Las necesidades de auto desarrollo de los trabajadores que hasta ahora no han sido aprovechadas, sean reconocidas y satisfechas en esta imagen.

La formación de una nueva relación de empleo público basado en una visión cultural humanística, una actitud de servicio a la comunidad y calificación profesional del servidor público a través de la capacitación, formación y desarrollo profesional, es una de las visiones que nos han demostrado tener la Universidad de San Martín, conjuntamente con la Unión del Personal Civil de la Nación. Gracias a esta concepción hemos podido concretar nuestro objetivo a través de los medios que nos han brindado.

A lo largo de nuestra carrera han sembrado en nosotros la necesidad del cambio y la de recrear la capacidad de dirigirlo con responsabilidad y entusiasmo fomentando la capacidad de acción, la actitud de innovar y de descubrir soluciones en el terreno adecuado apelando a las virtudes del trabajo en equipo con compromiso competencia y eficiencia.

Conforme a lo observado, el Estado se encuentra ante el reto de *innovar*, para conseguir esto el mismo dispone de tecnología, de instalaciones, de recursos financieros y sobre todo de personas, pero ni la tecnología, ni las instalaciones, ni los recursos financieros por sí mismo son capaces de innovar, las únicas que pueden hacerlo son las personas, por ello son y deben considerarse el principal recurso competitivo.

El desafío es pautar un desarrollo de carrera basada en una fórmula que combina la antigüedad con los elementos basados en el mérito, desempeño y capacidad como principios orientadores de la misma.

Esto nos va a obligar a modificar y tirar abajo preconceptos que se encuentran arraigados desde hace años en la cultura administrativa y nos va a permitir modificar creencias. Accediendo a una nueva conciencia sobre la actividad laboral: la de ver en el trabajo que cada uno desarrolla una actividad creadora, donde cada uno de nosotros deja su impronta; y a la tarea de la Administración como un servicio y, como consecuencia de ello, sentirse un “servidor público” jerarquizando de esta forma la carrera administrativa y el rol social que desempeñamos cada uno de los que estamos dentro de ella(...)”

BIBLIOGRAFÍA:

- *El Estado Argentino, transformación de las relaciones laborales*, Compiladora: Dra. Noemí Rial, Fundación Unión – Universidad Nacional de Tres de Febrero, marzo de 2001.
- *El Saber ocupa su lugar*, Encuesta de satisfacción sobre la situación de la capacitación en el A.P.N. a más de 6000 trabajadores, Secretaría de Capacitación de Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales – 2do. Semestre 2003.
- *Los agentes del cambio. El Estado en el Siglo XXI*. Unión del Personal Civil de la Nación Universidad del Salvador, abril de 2004.
- *La Negociación colectiva en el Estado. Formación de negociadores en el sector público*, Compiladora Lic. Amalia Villaroel, UPCN – OIT, abril 2004.

**LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA
EN LA DETERMINACIÓN DE LOS SALARIOS
DEL SECTOR PÚBLICO.**

OMAR ALFREDO AUTON

IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MADRID, ESPAÑA, 2 - 5 NOV. 2004.

Desde la reunión del CLAD, en Madrid en 1998, nuestra organización ha devenido en una pertinaz y consecuente defensora y propugnadora de los mecanismos de negociación colectiva, para determinar las modalidades del Empleo público, desde distintos puntos de vista.

Así por ejemplo, hemos sostenido que esta institución, es una herramienta fundamental para la democratización de la relación de empleo, terminando con los modelos autoritarios de fijación unilateral, por parte del Estado empleador, de todas las condiciones de trabajo. Constituye, además, un arma formidable para introducir el principio de igualdad de oportunidades y de trato a lo largo y a lo ancho de la vida cotidiana del mundo del trabajo público, erradicando la violencia laboral y la discriminación ya sea por razones de género como de raza o aptitud física.

Nuestra experiencia nos lleva también a señalar, el valor capital de la negociación colectiva para afianzar programas de reforma y modernización del Estado, sostenibles en el tiempo, en la medida que la continuidad de uno de los actores, el sector sindical, permite que la alternancia partidaria, dentro del modelo de democracia representativa, no conduzca a la pérdida de la memoria institucional, de las experiencias, de los aciertos y de los errores cometidos. Hablamos, por supuesto, en el caso de países, con un espíritu democrático, lo suficientemente desarrollado, como para que las distintas fuerzas políticas sean capaces de encontrar consensos, alrededor de políticas de Estado, y no del primitivismo de las “democracias fundacionales” en las que en cada elección se pone en juego la totalidad de las políticas y por lo tanto, lo que suele ocurrir es que cada nuevo Gobierno, si es de signo político diferente al anterior, ponga en marcha políticas absolutamente

antitéticas al anterior o directamente deje sin efecto todas las acciones e iniciativas en curso.

Resulta de toda obviedad, mencionar el valor de un instrumento como la negociación colectiva, para avanzar en un anhelo tan común a todos los gobiernos, analistas y estudiosos de lo público, al menos si uno se guía por las declaraciones, compromisos internacionales suscritos y ponencias en congresos, como es el de la profesionalización del Empleo Público, eliminando de una vez y para siempre los sistemas de “patronazgo”, terminando con el clientelismo y el amiguismo como sistemas de reclutamiento. Esto exige que estemos todos de acuerdo en el valor axiológico de una organización de la administración pública basado en el mérito, entendido como un sistema en el cual “(...) todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a los cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquellos”¹.

Si estamos convencidos, y la experiencia abunda en ejemplos para los incrédulos, que “aunque la clase política tiende naturalmente al sistema de patronazgo, instaurado de modo general al inicio del Estado constitucional, como éste propende la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obligue a los políticos a instaurar el sistema de mérito, aunque tal instauración se produzca de manera ‘incremental’ es decir mediante un largo tiempo de convivencia desigual de ambos sistemas”², entonces resulta indiscutible que la presencia de los trabajadores organizados, como garante de estos procesos, es decisiva, así como la institucionalización de cada paso a través del compromiso negociar un límite a los retrocesos.

La experiencia de haber sido permanentemente las víctimas de todo proceso de reforma del estado de carácter fiscalista, a través de despidos masivos, recortes salariales o de la “demonización social” consistente en visualizarlos como incompetentes, poco afectos al trabajo, cuando no en corruptos y venales, ha llevado a los trabajadores públicos a la convicción que su estabilidad laboral, sus salarios y su prestigio están inseparablemente vinculados a Estados modernos, eficientes y eficaces, austeros y transparentes y quieren participar en su diseño.

Podríamos detenernos en Instituciones tales como los procesos de selección, la evaluación de desempeño, la instauración de sistemas de gestión por programas o por resultados, la introducción de programas de capacita-

ción permanente o el diseño de carreras basados en estos principios y seguramente la negociación colectiva aparecerá siempre como irremplazable.

Sin embargo, me quiero referir a un aspecto poco analizado o evaluado como es el de la transparencia en la fijación de los sistemas remunerativos o de retribución por sus servicios, que tienen los trabajadores como contrapartida a su trabajo al servicio del Estado empleador y de la comunidad.

Hasta ahora habíamos hablado de la organización de la administración pública, sus sistemas, su forma de ingreso, de carrera, las exigencias para la prestación del servicio, todo ello lleva como contrapartida la percepción de un salario. El derecho del trabajo moderno coincide en que hay “trabajo”, cuando un individuo pone a disposición de otro, su capacidad, su aptitud, aceptando reglas, (horarios, modalidades de trabajo, capacidad de sanción por incumplimiento) y percibiendo a cambio de ello una remuneración.

Ahora bien, mucha tinta ha corrido acerca de las corruptelas del sistema de patronazgo a la hora de los sistemas de incorporación al empleo público, mucho de debate en los sistemas de mérito respecto de las garantías de estabilidad en el empleo y de la necesidad de flexibilizar esas normas facilitando el distracto a efectos de poder eliminar las burocracias ineptas o corporativas y la misma corrupción.

No ha sido similar el interés de los estudiosos por analizar cuán fundacional a la corrupción, a la pérdida de una ética colectiva imprescindible a quién tiene a su cargo una función pública, resultan los sistemas de fijación de remuneraciones cuando no son transparentes, cuando no respetan el principio de a igual trabajo igual salario, o cuando, y esta es la peor de las situaciones, surgen de la discrecionalidad y por ende de la arbitrariedad del funcionario de turno.

LA EXPERIENCIA ARGENTINA.

La primera experiencia en la República Argentina de establecer un sistema de carrera basado en el mérito, los procesos de selección, la capacitación y un sistema de retribuciones claro, transparente y sujeto a rendimiento efectivo, quedó en realidad en desuetudo, concepto jurídico que define a aquellas normas que sin ser derogadas de derecho, lo son de hecho ante su no aplicación. Me estoy refiriendo al escalafón para el personal del Ministerio de Salud y Acción social, sancionado por Decreto 1351 del 4 de octubre de 1988.

Hasta ese entonces, se habían sucedido distintos escalafones, por lo ge-

neral sin diseño de carrera, y cuando digo diseños de sistemas de carrera, me refiero a diseños objetivos, transparentes, igualitarios y no a la posibilidad de progresar verticalmente sujetas simplemente a la voluntad del funcionario político.

El advenimiento de la democracia, encuentra a la Administración Pública ordenada en sus aspectos escalafonarios en el marco del Dec. 1428/73, un modelo escalafonario clásico, sin sistemas de carrera, concursos etc. Sin embargo por los intersticios del mismo se había generado un sistema remuneratorio arbitrario y discriminatorio, pero no anárquico.

El ensayo del Dec. 1351/88, intentaba dar respuesta precisamente a la altísima conflictividad de los trabajadores de los hospitales e institutos de salud, así como de los institutos de menores dependientes del Consejo del Menor y la Familia, que habían mantenido el sistema paralizado prácticamente durante todo el segundo semestre de 1986 y todo el año 1987. El origen del conflicto, vale la pena recordarlo, estaba en la sanción de otro Decreto, el 1893/83, que creaba un esquema salarial para el personal hospitalario (excepto el personal administrativo) y que discriminaba al resto del personal; resignado el Gobierno al no poder controlar la conflictividad de los empleados del sector, dio paso a un ensayo interesante.

Pocos años antes, había asumido la Secretaría de la Función Pública, órgano rector de las políticas de empleo público, el Ingeniero Jorge Roulet, que había estudiado detenidamente el modelo francés y bajo cuya inspiración se crea el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, intento de conformar un cuerpo de elite, altamente capacitado y profesionalizado. Precisamente varios integrantes de este cuerpo fueron destinados a estudiar la situación del personal en conflicto.

Si bien en ese momento no existía legislación positiva, en materia de negociación colectiva, se produjo de todas maneras una experiencia paritaria de hecho. Durante varios meses representantes de los gremios del sector, conjuntamente con funcionarios políticos y de carrera, coordinados y asesorados por personal del cuerpo de administradores Gubernamentales, fueron elaborando un escalafón sectorial luego sancionado por Decreto del Poder Ejecutivo.

La importancia de esta experiencia radica, en primer lugar por constituir un verdadero ensayo de negociación colectiva y en segundo lugar, porque su espíritu y normativa, constituyen la base casi calcada del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa que vio la luz a través del Decreto 993/91, o sea tres años después.

Sin embargo el conflicto relatado del área de la salud no era una excepción ni un hecho aislado. Dentro del sector conocido como la administración central, o sea, especialmente en ese momento en que aún existía un sector estatal empresario muy importante, los empleados de los distintos Ministerios y Organismos descentralizados dependientes de éstos, con independencia de las posiciones salariales definidas escalafonariamente a través del Dec. 1428/73, habían visto aparecer regímenes paralelos, que favorecían a determinados sectores, expresando generalmente la influencia de determinadas áreas del gabinete, que por mayor poder político (generalmente las áreas económicas) lograban estas situaciones de privilegio.

Por aquellos años el caso paradigmático fue el llamado “Fondo estímulo”, que se componía de dividendos de algunas empresas del Estado y recaudación derivada de impuestos a las importaciones de alimentos y otros bienes “suntuarios”; (bebidas alcohólicas, conservas, etc.) y cuyo producido se distribuía entre los empleados del Ministerio de Economía en sus distintas áreas. Esto generó apenas recuperada la democracia una creciente conflictividad de los demás sectores que reclamaban la equiparación de sus remuneraciones con las de este sector.

Esta situación si bien efectivamente era discriminatoria e injusta, se caracterizaba, por no ser anárquica, su regulación estaba centralizada e inclusive a veces tenía un sentido estratégico y se incorporaba a él , sectores que se querían “estimular” o promover.

En el año 1986 y a través del Dec. 1598, el Gobierno Argentino crea la Comisión Participativa de Política Salarial y otras condiciones de Empleo del Sector Público, esta Comisión era el correlato de una serie de medidas que se dieron en llamar de equiparación retributiva ascendente que consistía en ir incrementando las remuneraciones de los sectores que no percibían adicionales, mientras absorbía en esos aumentos los adicionales de los que si los percibían, tratando de ordenar las remuneraciones y dando mayor transparencia y equidad a las mismas.

Podemos decir siguiendo a De Urza³ que “si bien hacia fines de 1987 se había tomado la determinación de llevar a cabo, una política de recuperación salarial para los sectores más rezagados de la Administración pública que se concretó durante 1988, debe puntualizarse que la ausencia casi total de medidas de fuerza que afectaran a los empleados públicos, durante esos años fue debida también, en una proporción importantísima a las negociaciones que se sucedieron con intensidad en el seno de la Comisión Participativa (...)”

“Puede decirse entonces, que el año 1988 constituye un punto de inflexión caracterizado por la instalación de una verdadera mesa de negociación colectiva para la Administración Pública Nacional, y un nuevo rol de los distintos sectores del Estado, (especialmente del Ministerio de Trabajo) en esta materia, la eficacia del mecanismo así concebido comienza a ponerse en juego para otros sectores del propio Estado”

La exposición citada exime de mayores comentarios, la negociación colectiva, carecía aún por entonces, de un marco legislativo adecuado, más allá de la sanción de las leyes 23.328 y 23.544 que reimplanta con modificaciones, en 1988, la vigencia de la ley 14.250 de negociaciones colectivas reabriendo las mismas después de trece (13) años de suspensión.

Esta última ley, en su Art. 2° ratifica el convenio 154 de la OIT sobre negociación colectiva y a fines de 1988, el Gobierno remite al Congreso de la Nación, un proyecto de negociación colectiva para el sector público, que nunca llegó a sancionarse, fundamentalmente por la debacle política y económica que llevó al Gobierno, encabezado por el Dr. Raúl Alfonsín a abandonar el Gobierno antes de tiempo y a asumir al mismo tiempo a la oposición justicialista encabezada por el Dr. Carlos Menem.

LA SANCIÓN DE LA LEY 24.185 Y EL PRIMER CONVENIO COLECTIVO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.

Resultaba imprescindible, recordar los antecedentes mencionados ya que existe en la Argentina, una fuerte tendencia a analizar los acontecimientos en forma fragmentaria, lo que conlleva a que cada suceso deba autoexplicarse, entonces la sanción de la ley 24.185 en 1992 solo se explica como una consecuencia de las reformas estructurales, que inspiradas conceptualmente en los consensos de Washington, en las llamadas reformas de Primera Generación, acometió el país a partir de 1990 que reconocían también su origen material en la terrible crisis atravesada por el país en los años 1989, 1990, tanto en términos fiscales como hiperinflacionarios, que lo llevaron al borde de la guerra civil.

Sin menospreciar la influencia de estos sucesos, nada indica que sin los antecedentes mencionados, el camino de la negociación colectiva hubiera sido el elegido para encarrilar las relaciones de empleo en el Estado Nacional.

Nadie ha aportado aún una explicación valedera al ¿por qué habiendo sancionado el Congreso la ley 24.185 de negociación colectiva y haber sido la misma promulgada en 1992, se tardó siete (7) años en tener un convenio

colectivo vigente y seis (6) en convocar a las partes a negociar?

La ley es sancionada en el marco de un impulso muy fuerte del Gobierno, que recoge un mandato social de reforma del Estado y encara como ya fue expresado a través de las leyes de Reforma del Estado 23.696 y de Emergencia Económica 23.697, una gigantesca transformación de la estructura del Estado Argentino, privatizando toda el área empresaria y reestructurando la administración, transfiriendo efectores educativos y sanitarios a las provincias y municipios e implementando a través del Dec. 993/91, el sistema Nacional de la Profesión Administrativa, un modelo orientado en el mérito, con diseño de carrera basado en el rendimiento y la capacitación, de profundas similitudes con el diseñado antaño para el personal del Ministerio de Salud y Acción Social ya mencionado.

Sistema de mérito y eliminación del patronazgo, junto a la ley de negociación colectiva, constituyeron mientras duró la decisión política de llevarlos adelante un vuelco gigantesco en el Estado Argentino, a contrapelo de la voluntad y los intereses de algunos sectores del aparato burocrático, que habían consolidado importantes nichos de poder a partir del manejo discrecional de los resortes internos, del conocimiento que “allana” el camino del funcionario político que desconoce ciertos “códigos” o usos y costumbres del sector. En cuanto el Gobierno fue atenuando su iniciativa política de transformación y transfirió a estos sectores el manejo de los instrumentos diseñados, empezaron los problemas.

En primer lugar, los funcionarios políticos del Gobierno no mostraban una uniforme voluntad por los cambios y estos funcionarios de línea, desplegaron frente a ellos toda la oferta de “soluciones” de discutible eticidad, pero “legales” para recuperar espacios, “equivocadamente” resignados frente al sindicalismo y recuperar paulatinamente manejos propios del modelo autoritario, unilateral y corporativo del modelo de patronazgo.

Esta nueva “Santa Alianza” comenzó a librar una batalla sorda contra los cambios, sin embargo la firma del primer Convenio colectivo en 1998, resultado de la voluntad ineludible y decidida de la representación abrumadoramente mayoritaria (más del 70%) de los trabajadores públicos, la Unión del Personal Civil de la Nación, marcó un punto de inflexión, de no retorno, respecto del pasado.

La discusión centralizada de todas las condiciones de empleo ponían fin a los intereses sectoriales, a las ventajas de ciertos espacios de poder político, a los “lobbies” frente a funcionarios políticos noveles, que terminan cayendo en las redes de las estructuras informales, pone fin al manejo

discrecional de fondos públicos para otorgar o auto otorgarse, beneficios remuneratorios injustificados e injustificables.

En 1999 se sanciona la ley 25.164, Marco de Empleo Público, la democracia saldaba una deuda de dieciséis (16) años y terminaba de derogar la legislación de la dictadura militar en el tema de Empleo Público.

Aunque parezca irritante, pensemos que explicación podemos dar a una democracia que apenas instalada, sometió a juicio y condenó a los militares responsables del golpe de 1976, que reinstaló los derechos conculcados a partir de ese hecho y sin embargo dejó subsistir su modelo de organización del trabajo, autoritario en el sector público durante tres lustros, ¿descuido? O afección a criterios de discrecionalismo antidemocrático en lo que hace a los trabajadores que parece no ser patrimonio de las dictaduras.

Así llegamos a 1999, con un sistema nuevo de administración de los recursos humanos del sector público, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa y una Ley Marco de Empleo Público que traducía conceptos y criterios absolutamente revolucionarios para el país, sumado a un convenio colectivo marco que era otro eslabón de hierro en el proceso de transformación. Sólo faltaba que el Gobierno que asumiera el 10 de diciembre de ese año, retomara esos instrumentos y haciendo honor al compromiso de terminar con la corrupción, profundizara el camino ya transitado, abriera las discusiones paritarias, sectoriales y consolidara definitivamente un modelo democrático, participativo y transparente en el Empleo Público, sin embargo la ignorancia, mediocridad y apego al clientelismo, sumaría una gran decepción y retroceso.

Lo sucedido con el proceso de Reforma del Estado y particularmente con lo que daremos en llamar, la democratización de las relaciones laborales en el ámbito del Estado en el período 2000-2001, merece un análisis particular.

En momento de asumir el Gobierno el presidente, Fernando de la Rúa, la estructura política que lo había llevado a la presidencia de la Nación, la Alianza, había desarrollado su campaña básicamente en una feroz oposición a todo lo desarrollado por el saliente presidente Carlos Menem, éste constitucionalmente impedido de ser nuevamente reelecto, había tenido que aceptar que encabezara la fórmula supuestamente oficialista, el Dr. Eduardo Duhalde, quien paradójicamente también anunciaba que en caso de ser electo, cambiaría totalmente el programa de Gobierno de su antecesor.

Ocurría que desde 1995, se producen una serie de crisis, algunas de singular envergadura, en los llamados países emergentes (México, Brasil, Tur-

quía, URSS, Malasia, etc.) que ponen en severo cuestionamiento todas las reformas iniciadas a comienzos de los '90.

Así como las crisis fiscales, las hiperinflaciones y el crecimiento de las astronómicas deudas externas, incorporaron a las agendas gubernamentales temas tales como el equilibrio presupuestario, el control del gasto público y la emisión monetaria, la apertura económica y la Reforma del Estado, las crisis estructurales descritas en el párrafo anterior con sus secuelas de aumento de la pobreza y la desocupación, renovó la discusión, sin analizar el hecho que las medidas aplicadas habían significado resultados muy disímiles en los distintos países.

En la Argentina además apareció el tema de la corrupción en el centro del debate, en el ojo del huracán antirreformista.

Si bien parece indiscutible que la corrupción fue una nota presente en todo el proceso de reformas en la Argentina, especialmente en las privatizaciones del área empresarial del Estado, y hasta resulta aceptable que el ciudadano común pierda objetividad y capacidad de análisis, influenciado inclusive por un bombardeo mediático muy afecto a las simplificaciones y a las explicaciones banales de cuestiones políticas serias, lo que resulta inaceptable y descalifica a una clase política es haber explotado esa confusión en un discurso facilista y demagógico, electoralista y luego haber exhibido una ineptitud y primitivismo ideológico y conceptual que terminó llevando al país al borde de la disolución nacional en diciembre de 2001.

Indudablemente hacía falta una revisión profunda de todo lo actuado, corregir errores, revertir consecuencias no queridas, eliminar la corrupción, poner todo el énfasis en la calidad institucional de las políticas públicas, ¿pero estaba eso en la agenda de esta clase política?

La respuesta es NO, Nueva Zelanda es un ejemplo de cómo en un país, cuando la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas se constituyen en una política de Estado, se puede cambiar de partido gobernante, pueden ser de los más opuestos signos ideológicos, pero los elementos nodales de los programas se mantienen y desarrollan.

Y decimos que no existía compromiso serio con la calidad institucional porque la concepción del Estado de todas las variantes políticas con posibilidades de acceder al Gobierno (y lamentablemente hasta de aquellas con nulas posibilidades electorales) estaban más ancladas en el Estado clientelista, en el modelo de patronazgo, en el apoderamiento faccional de las estructuras de Gobierno (para la política o para la corrupción) que en

marchar rumbo a un Estado moderno, profesionalizado, eficaz, austero, honesto y democrático.

Guillermo Schweinheim⁴ nos acerca una explicación, “Deben ser consideradas como razones, causas o variables antecedentes de la naturaleza de la institucionalización política y de la administración pública en los países que han atravesado de manera concomitante, procesos de transición democrática y procesos de reforma estatal y económica orientados por reglas de mercado, el modo autoritario (patrimonialista) de la cultura política y del liderazgo político social(...) para lo que aquí importa hasta destacar que entiendo por cultura política autoritaria a un conjunto de valores compartidos por los tomadores de decisión, que valoran el poder entendiéndolo como la posesión de recursos de todo tipo que permiten obtener a su vez otros medios y que principalmente permite controlar las conductas de otros (...) la diferencia con los liderazgos democráticos es que en estos últimos el poder es entendido como la capacidad para alcanzar metas, objetivos, resultados en este caso de naturaleza colectiva. (...) De este modo mientras la cultura y el liderazgo autoritario desvaloran la deliberación, el debate y los controles mutuos, la cultura y el liderazgo democrático los valoran positivamente en función de la exploración de medios y resultados para el conjunto”. Nadie que haya analizado con objetividad la realidad argentina puede fingir que desconoce de qué habla Schweinheim.

El nuevo Gobierno asumió imbuido de un profundo temor a los trabajadores del Sector Público, describiendo la convivencia cotidiana de funcionarios políticos y personal de carrera como “dormir con el enemigo”; imaginando un sabotaje en cada error o una actitud obstruccionista en cada objeción.

Resulta llamativo, y digno de considerar en cualquier análisis de la conducta humana ante la proximidad del poder, que los mismos legisladores de la Unión Cívica Radical y el Frente por un País Solidario, fuerzas políticas integrantes de la Alianza en el Gobierno, que votaron por *unanimidad*, la sanción de las leyes 24.185 de negociación colectiva en el sector público y 25.164 Marco de Empleo Público, convertidos en funcionarios del Poder Ejecutivo, hicieron todo lo posible por no aplicarlas, desconocerlas e incluso, vulnerarlas.

Un caso paradigmático fue el encarnizamiento para destruir el régimen de cargos con funciones ejecutivas aprobado por Dec. 994/91, un intento por crear un sistema de alta gerencia destinado a que los funcionarios con cargos de Directores, máximo rango por debajo de los cargos políticos solo pudieran acceder a esos cargos por concurso público, estableciendo un componente remunerativo que sólo podía permitirse en este caso.

Cierto era que había cuestionamientos a la transferencia de muchos concursos, pero a caballito de esa información en lugar de garantizar la mayor transparencia, primero se incorporó una norma a la ley de presupuesto del año 2001 por la que se podía remover a cualquier director sin causa, luego se procedió a cubrir esos cargos unilateralmente, sin concurso alguno generalmente o usualmente para premiar lealtades partidarias, y finalmente se eliminó la exigencia del acceso por concurso para poder percibir la remuneración de Director con el componente salarial de función ejecutiva.

En paralelo, el gobierno de ese período, puede ser analizado por otros tres aspectos que revelan una cultura, un esquema de valores: 1) El congelamiento y eliminación de vacantes, que conllevó la paralización de los mecanismos de carrera y de mérito; 2) el reemplazo de este personal con estabilidad laboral, sindicalizado y encuadrado en el convenio colectivo de trabajo, por personal contratado, en principio bajo la modalidad del contrato de locación de servicios (Dec. 1184/2001) que pasó de unos tres mil en 1999 a más de diez mil al finalizar abruptamente, el gobierno en diciembre del 2001 y 3) la paralización de la negociación colectiva.

Todas estas medidas confluyen en producir un aumento del autoritarismo y en producir un grave deterioro en la transparencia que deben tener los ingresos de los funcionarios públicos.

Existe un aumento del autoritarismo dado que al permitirse a un funcionario, de la jerarquía que fuera, fijar salarios sin sujeción a sistemas de selección y evaluación, al poder contratar personal y fijarle remuneraciones sin control alguno, se avanza a una “feudalización” de las estructuras del Estado, donde cada funcionario político, actuando como dueño y señor de los recursos avanza inclusive sobre los derechos laborales más elementales, entre el personal contratado crece la obediencia acrítica ya sea por sumisión a las estructuras partidarias que le permiten acceder a cargos o empleos a los que seguramente no podría acceder por concurso, o en el más calificado, por temor a perder su empleo, el carecer de estabilidad y depender su trabajo de la renovación periódica (a veces cada tres meses) de su contrato.

Se acrecienta la pérdida de transparencia en las remuneraciones porque tanto en los niveles de conducción como en los sectores operativos, al poderse acceder a adicionales, suplementos por jefatura, cargos de dirección, en un caso o al contrato ya descrito, en el cual la remuneración es fijada arbitrariamente por el contratante, desaparece todo parámetro mensurable o susceptible de control.

La obstaculización a la negociación colectiva, la elusión de los mecanis-

mos de selección y de carrera no son errores o desconocimientos sino conductas deliberadas, proactivas al modelo autoritario, clientelista y opuesto a todo criterio de transparencia.

Si esto era de por sí peligroso para la institucionalidad misma, el agregado de ineptitud y carencia de una conducción política, clara y definida, llevó al gobierno y al país a una de las crisis más graves y profundas de su historia, que se expresó en la renuncia del presidente en medio de sangrientos enfrentamientos callejeros, la caída del gobierno, y la sucesión de tres presidentes provisionales y finalmente la llegada a la presidencia del Dr. Eduardo Duhalde, el candidato derrotado por De la Rúa dos años antes.

El período que va desde principios de 2002 hasta el 25 de mayo de 2003 que asume al actual gobierno está caracterizado por la transición, el gobierno de Duhalde asume la responsabilidad de eliminar el modelo de la convertibilidad monetaria que había sido la panacea para controlar desbordes inflacionarios, pero este no es el tema de esta ponencia.

La transición mencionada pasaba por lograr recrear el funcionamiento institucional del Estado, jaqueado severamente por la falta de crédito externo a raíz del “default” aprobado a fines del 2001, casi sin reservas monetarias y bajo la presión de las movilizaciones callejeras que bajo la consigna del “que se vayan todos” expresaba la furia ciudadana ante la clase política en su conjunto. Sin embargo existen dos medidas que merecen citarse, pues si bien no constituyen una política de Estado, al menos van en sentido contrario a lo actuado hasta entonces, a través de los Dec 491/02 y 601/02, dispone que los nombramientos o contrataciones de personal sólo pueden realizarse por Decretos presidenciales, tratando de recuperar la capacidad de decisión de la figura presidencial para el empleo público y a través de la ley de Presupuesto del año 2003, restituye a los salarios de los empleados públicos una quita del 13%, dispuesta por el gobierno de la Alianza, a través de una ley llamada de Déficit Cero, que lo habilitaba a modificar unilateralmente los salarios del sector público de conformidad con la marcha de la recaudación y la situación fiscal.

La descripción hasta aquí desarrollada de lo que sucedió en términos generales de políticas de gobierno, nos invita ahora a tratar de echar una mirada hacia adentro y de descubrir algunas consecuencias, más directamente vinculadas a la temática de este trabajo, como es la creciente aparición de modalidades de empleo y de pago, por fuera de los sistemas previstos en los modelos de carrera vigentes.

1) EL TRABAJO INFORMAL: Como ya fue expresado anteriormente,

el congelamiento de los cargos vacantes y su eliminación trajo como consecuencia directa un crecimiento monumental de las relaciones contractuales. Si bien ya en 1995, mediante el Dec. 92, ya se establece la posibilidad de recurrir a la modalidad de contratar bajo la figura de la locación de servicios, una modalidad que toda la doctrina civilista y laboral consideran vetusta y absolutamente superada⁵, al comienzo estuvo realmente limitada a la búsqueda de cierto personal, generalmente profesional, con cierta especialización, para tareas de evaluación, consultoría o asesoramiento específico.

Como siempre, comenzaron los desvíos, y el Dec. 92/95, fue modificado para permitir contratar personal con menor calificación y hasta de apoyo administrativo, sin embargo en 1998, los datos presupuestarios si bien revelaban que desde un punto de vista cuantitativo, quizás, todavía la situación estaba bajo control ya que se registraban 3071 contratos, sobre una planta permanente, dentro del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, de unos treinta mil (30.000) agentes o sea equivalía a un 10%, sin embargo la misma fuente revela que mientras el gasto en salarios de la planta permanente había disminuido en un 14%, el gasto en contratos había crecido un 67%. Analizado entre puntas en 1995 se gastaban \$56.399.807 en personal contratado y en 1996 se pasó a \$ 94.250.184. Estos datos, preocupantes de por sí, en apenas cinco años se transforman en una cuestión de Estado, las propias fuentes oficiales reconocen la existencia de 17.859 contratados es decir un aumento de 400% y el gasto asciende a más de 100.000.000 de pesos, sólo en el ámbito del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Estos números expresan solamente los contratados bajo la modalidad del Dec. 1184/01, que reemplazó al Dec. 92/95, y que así y todo marca una relación de casi un contratado cada dos (2) de planta (en lugar de 1 a 10), pero existen otras modalidades:

a) Becas y Pasantías: a través de convenios con universidades públicas y privadas, se trata en realidad de trabajadores que desempeñan, en clara violación de las normas vigentes, tareas propias del organismo sin tutorías ni programas de capacitación específicas como exige el régimen de pasantías y sin control alguno.

b) Contratos terciarizados: se han suscripto contratos con universidades (Fac. de Ciencias Económicas de la U.B.A., Universidad Tecnológica Nacional, etc.) Fundaciones, Entes Públicos no estatales (Colegio de Escribanos) de apoyo institucional, que se traducen en contrataciones de personal, con fondos que aportan los organismos, pero que son administrados por consejos de administración de estos convenios, haciendo confusa la responsabilidad del estado como sujeto del contrato.

c) Contratos por Programas con financiamiento externo: a partir de convenios con organismos internacionales (BID, BM, etc.) para desarrollar políticas puntuales, se contrata personal; sin embargo, la extremada labilidad de los controles, hace que sea una práctica común la contratación de personal para tareas propias de la organización administrativa.

Este escenario lleva a que hoy en el Estado Nacional Argentino, exista una población de más de veinte mil trabajadores, que desempeñan sus tareas sin estabilidad laboral, sin derecho a jubilación, vacaciones ni asistencia médica, con contratos que se renuevan cada tres o seis meses y sin derecho a indemnización en caso de despido. Cabe mencionar que desde 1999, existe la obligación legal de encuadrar este personal en la ley 25.164 (arts. 9 y 16). El Dec. 1421/02 reglamentario de la misma y Res. 48/02, completa todo el marco legal, sin embargo en un año solo se transfirió a ese marco legal a 1.723 o sea menos de un 10%. Deberíamos volver a preguntarnos, descuido, desconocimiento o una clara voluntad de mantener situaciones extralegales, de nula transparencia, funcionales a culturas autoritarias. Por ello se complementa con la sistemática oposición a negociar colectivamente.

2) LA APARICIÓN DE REMUNERACIONES “POR ORGANISMO” O “POR FUNCIÓN”: como ya mencionáramos, con anterioridad a la firma del Convenio Colectivo de Trabajo, habían existido numerosos casos de “desvíos” de los regímenes salariales generales, a través de adicionales y/o suplementos, que si bien estaban normados y se pagaban con partidas presupuestarias, ocasionaron una creciente conflictividad en el sector público.

Desde 1966, existía una figura, en ese momento limitada al Registro de la Propiedad Inmueble, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, creada por la ley 17.050 de colaboración financiera y técnica especializada del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, por la cual se autorizaba a dicha entidad de derecho público a percibir de los escribanos públicos usuarios del registro, las *contribuciones especiales* (...) “que resulten necesarias para cubrir los gastos que demanden, los servicios que se presten (...)” art.3° y en su art. 4° establece que “la forma de concretar las contribuciones tendientes al cumplimiento de los objetivos especificados en el artículo 1° a) mediante la contratación de personal técnico profesional especializado y la adopción de los medios conducentes para incentivar a los agentes afectados al servicio, incluyendo entre tales medios becas de capacitación (...)”; o sea no sólo contratar personal sino *incentivar* al propio personal de planta permanente.

Este sistema se extiende a través de las leyes N° 23.283 de 1985 y N° 23.412 de 1986 a otras áreas del Ministerio de Justicia, siempre con las mismas características.

Estos ejemplos hicieron que otros organismos del sector público comenzaran a explorar la posibilidad de instrumentar mecanismos similares, consistentes básicamente en aranceles a determinados servicios, ingresar ese dinero como recursos propios extrapresupuestarios y luego establecer mecanismos de distribución entre el personal, siempre en forma unilateral, o sea sin posibilidades para los trabajadores de discutir los criterios de distribución y darles la mayor objetividad y transparencia.

Otro ejemplo lo constituye el Decreto por el que se crea el Hospital Público de autogestión, que permitía redistribuir parte de los ingresos percibidos por servicios brindados a pacientes con cobertura social, sin que jamás se establecieran parámetros, requisitos para su percepción, criterios para establecer montos. Si la idea era estimular actitudes de eficacia, dedicación, eficiencia, esto llegó a desnaturalizarse de tal manera que en algún establecimiento simplemente se entregaba una suma fija, igual para todo el colectivo laboral, profesional o no, fuera cual fuera su compromiso con los objetivos y funciones.

Ante el no funcionamiento de la negociación colectiva, ámbito lógico para debatir estas cuestiones, así como las estructuras salariales en su conjunto, sumado a los congelamientos de remuneraciones y carrera producido por los ajustes presupuestarios, muchos organismos buscaron obtener distintos niveles de autonomía e incluso autarquía, mediante la obtención de recursos propios que le permitiesen autofinanciarse, total o parcialmente, tanto respecto de sus gastos de funcionamiento en general como lograr la posibilidad de autoestablecer sistemas de remuneraciones diferentes al resto de la administración.

Vale la pena reiterar que estos recursos provienen siempre de tasas o aranceles, por los servicios propios a sus funciones o motivos de creación, abonados por los mismos usuarios que con sus impuestos generales pagan el funcionamiento general del Estado. Sin embargo la legalidad no se vulneraba dado que no se arancelaban los servicios ordinarios, sino que se creaba un régimen paralelo de mayor celeridad, más cómodo, etc. Y el usuario pagaba este beneficio.

A diferencia de lo que ocurría años antes, ya no estamos ante sistemas más o menos generales, con cierta objetividad. Ahora de un mismo orga-

nismo hay diferencias salariales a igual tarea, trabajadores incluidos y excluidos. La ingeniosidad de un director puede hacer que un sector tenga un beneficio y otro no.

Si alguna duda puede quedar de cómo estas “desviaciones” constituyen no un error o un descuido sino un camino hacia el autoritarismo y la falta de transparencia, bastaría con responder a esta pregunta, permitir la generalización que conduce a que una autoridad, del nivel que fuera, pueda disponer a su voluntad de contratar trabajadores por el tiempo que quiera y pagando la remuneración que quiera, reservándose el derecho a rescindir el contrato en cualquier momento sin indemnización y le agrego la posibilidad de manejar recursos discrecionalmente y beneficiar o perjudicar trabajadores pagando sobresueldos, ¿contribuye a la democratización de las relaciones laborales, a la transparencia, a la eliminación de la corrupción?, ¿habrá o no un nexo de esto con la negativa a negociar colectivamente, pese a que esté vigente todo el marco jurídico en la materia?

COMO SOLAMENTE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA PUEDE REINSTALAR LA TRANSPARENCIA Y LA DEMOCRACIA EN LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO.

La experiencia de estos casi veinte años., que hemos tratado de analizar, revela con toda claridad la profunda vinculación entre: a) la falta de Negociación Colectiva y el crecimiento de la discrecionalidad y la falta de transparencia en las políticas de empleo en general y de remuneraciones en particular; b) la negativa u omisión a negociar colectivamente, por parte del funcionariado político, como una acción deliberada, precisamente para “recuperar” esa discrecionalidad o “imperium”, que ha sido ejercido siempre con un criterio “clientelístico” o comiteril.

Por el contrario, cada vez que se han puesto en marcha procesos participativos y de negociación, se avanzó hacia diseños más justos, transparentes y cuyos mecanismos y alcances eran públicos y de fácil comprensión, ya que al facilitarse que cualquier ciudadano pueda conocer y comprender cómo se accede a cualquier cargo de carrera en el empleo, qué requisitos se exigen, cuándo y cómo se les paga y de dónde salen los recursos económicos para ello, disminuyen sensiblemente las “corruptelas” y desvíos propios de los modelos unilaterales.

Esto seguramente redundaría en prestigiar la función pública, democra-

tizar la organización del Estado, mayor compromiso y vocación en los empleados públicos, y finalmente mayor eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de fondos que son públicos.

BIBLIOGRAFÍA:

¹ *Del clientelismo al mérito en el Empleo Público. Análisis de un Cambio Institucional.* Juan Prats y Catalá (España)

² *Del clientelismo al mérito en el Empleo Público. Análisis de un Cambio Institucional.* Juan Prats y Catalá (España)

³ *La Negociación Colectiva en la Administración Pública de la Argentina.* Rodolfo de Urza – O.I.T.-1990

⁴ “*Podría una institucionalidad Administrativa Republicana contribuir a la transición política después de una crisis?* Lecciones de la Argentina. Guillermo F. Schweinheim – Argentina.

⁵ Fallo, Sala X, 2003/09/29 – Reich Cristian F. c/Obra Social del Personal de la Construcción” Rev. Derecho del Trabajo –Junio 2004, pags. 821 y sgs.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO: UN AVANCE HACIA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

ANÍBAL PABLO SPAIRANI

XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CIUDAD DE GUATEMALA, 7 - 10 NOV. 2006.

1. BUSCANDO EL ESTADO DEL SIGLO XXI.

Enfrentamos un mundo cada vez más complejo, con cambios vertiginosos que se están operando en todo el planeta. Este mundo nuevo que enfrentamos en los albores del Siglo XXI es absolutamente distinto al que conocimos. El escenario se nos presenta con un marco de incertidumbre, con amenazas que hacen necesario desarrollar una nueva serie de herramientas que permitan cambiar amenazas por oportunidades y que la realidad devenga a través de la acción de los actores nacionales en un real crecimiento cuantitativo y cualitativo de los mismos.

Uno de los temas centrales en el eje del cambio es el debate sobre el Estado y su funcionamiento. La crisis del modelo estatal nacido hace cincuenta años en la post guerra ha sido uno de los temas centrales, tanto para el debate teórico como para las propuestas reformistas en la última década. Sin embargo su transformación continúa siendo la asignatura pendiente de los argentinos.

De un Estado impulsor de empresas públicas, de un modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, de una economía semi-cerrada y proteccionista, con preocupación por el desarrollo industrial y la consolidación nacional, pero con alta inestabilidad política y ciclos alternos de democracia y autoritarismo, se pasó a un Estado que se pensaba promotor de la economía de mercado, aperturista, privatizador, desregulador, con una democracia política estabilizada y énfasis en los procesos de descentralización de la gestión y de integración, tanto multilateral como regional (OMC, MERCOSUR, ALCA, UE) en el ámbito internacional. Se creía así resolver la crisis recurrente del sector público argentino y garantizar nuestro desarrollo como nación.

Sin embargo no es ésta la situación actual. Los resultados declarados no han sido conseguidos. Más allá de la necesaria modernización tecnológica y de la adecuación a las tendencias económicas internacionalmente dominantes, un Estado es un producto histórico cultural. Desde lo público, lo estatal debe buscar el equilibrio entre los intereses colectivos y privados para facilitar el desarrollo de espacios de encuentro y articulación que posibiliten una profundización en la acción, participación y control ciudadano. Construir en este escenario móvil, impreciso e incierto, que tiene como principal marco de referencia la problemática de incluidos y excluidos y la profundización del modelo democrático continúa señalando la imperiosa necesidad de contar con un nuevo Estado.

El Estado se legitima con la eficacia de su funcionamiento. Los intereses colectivos deben ser protegidos por el Estado con eficacia, eficiencia y la consecuente economía, es decir con resultados, de calidad y al menor costo posible. Esto, es precisamente lo que legitima y revaloriza a las funciones del Estado, en el marco de una profundización real de los principios democráticos.

La reconstrucción de lo público pasa, pues, por un desarrollo equilibrado que combina la calidad de los servicios brindados, con las actuales exigencias de austeridad, transparencia y control de la gestión pública, permitiendo la participación ciudadana en la determinación y evaluación de las políticas públicas creando modelos de gestión innovadoras.

La sociedad civil, que reclama nuevas formas de protagonismo y representación, desde la elección individual a la presencia social, requiere una reforma en el rol del Estado y, fundamentalmente, en sus mecanismos de toma de las decisiones.

2. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

El Estado Nación, actor indiscutido de la modernidad se encuentra ahora en una encrucijada, atrapado entre las demandas de la globalización y las de los ciudadanos. Sin embargo, el Estado Nacional sigue teniendo una importancia estratégica crucial en los procesos económicos y sociales, sigue constituyendo un factor de regulación y de creación de marcos institucionales para el mercado, la sociedad civil, las empresas y los trabajadores. Es un ámbito de poder que debe ejercerse para favorecer a las personas que viven en su territorio. El Estado aún puede establecer estratégicamente qué se hace, para qué se hace y a quién se beneficia.

Desde ese lugar estratégico, la Reforma del Estado constituye el desa-

fío central, su transformación condiciona la capacidad de actuación de los otros ámbitos, ya que continúa erigiéndose en el principal instrumento con el que cuentan los ciudadanos para controlar el proceso de la globalización en defensa de sus intereses y necesidades.

La lógica nos indica que sus formas deben pasar por la descentralización, la flexibilidad ante los cambios, la coordinación de las acciones y los distintos niveles y ámbitos institucionales, la participación ciudadana, la transparencia administrativa, con controles efectivos internos y externos de la misma ciudadanía y la modernización técnica adecuada para que se pueda operar en este nuevo sistema de alta complejidad tecnológica.

Fundamentalmente la profesionalización de los trabajadores involucrados en la gestión pública es el requerimiento básico para lograr éste objetivo de Política Nacional. Más allá de implementar los programas y planes mediante métodos que permitan lograr los niveles de competencia requeridos, debemos incrementar sus conocimiento teóricos y recuperar los prácticos (la memoria institucional) y desplegar una mayor autonomía que facilite la adaptación continua a un entorno cambiante, debe dárseles participación en todo las cuestiones técnicas que hacen a la operatividad del mismo.

Sin embargo, en nuestro país, los diversos intentos de Reforma del Estado han subestimado permanentemente a uno de los recursos más valiosos: un mal llamado “recurso” humano, estamos hablando de los trabajadores sin distinción de género.

Curiosamente los más modernos teóricos de la administración privada reconocen que en una economía basada en el conocimiento, el activo más valioso ya no es el equipamiento, sino las personas.

“Hoy el activo básico para crear riquezas no es la tierra, ni el trabajo físico, ni una fábrica sino, simplemente, el conocimiento” (Thomas Stewart, El Capital Intelectual, Nueva Riqueza de las Organizaciones, 1998)

3. LA CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Como dijimos el conocimiento de una organización es mayor que la suma de conocimientos, ideas y experiencias individuales.

Pero tal vez lo más fascinante de esta visión es la forma en que se genera el mismo, el capital humano es un producto de las organizaciones en la acción cotidiana o “comunidad de prácticas” (Taichi Sakaiya. Historia del Futuro. La Sociedad del Conocimiento, 1998) y puede interactuar con el generado por las industrias del conocimiento o la educación.

En síntesis:

a) Los activos físicos ya no son determinantes de un producto final (revolución tecnológica -organizacional).

b) Los elementos que permiten posicionar un producto son conocimiento agregado (sociedad del conocimiento).

c) El elemento central de una organización es un intangible formado por el conocimiento de sus miembros (capital humano).

d) El conocimiento se genera en una actividad de interacción cotidiana que combina en forma variable experiencias, prácticas y conocimientos formales e informales (comunidad de prácticas).

e) Ese conocimiento puede ser desarrollado y gestionado dentro de las organizaciones (gerencia del conocimiento).

Hasta aquí los planteos de la moderna “gerencia del conocimiento” a los cuales cabe agregar que:

f) El desarrollo del conocimiento en el interior de las organizaciones del Estado, debe realizarse mediante sistemas interactivos de capacitación permanente de sus trabajadores, como elemento clave para reformar el Estado dando respuestas al imperativo actual de una mayor eficacia- eficiencia en la gestión de políticas públicas.

La utilización de técnicas de capacitación a distancia, dirigidas a los trabajadores ya existentes en el Estado son el único instrumento que por su flexibilidad, adaptación y actualización permanente pueden garantizar un impacto de una masividad y profundidad suficiente, como para generar una masa crítica virtuosa que permita el cambio de la cultura organizacional, imprescindible para sustentar las nuevas políticas públicas.

4. EL TRABAJADOR Y EL SECTOR PÚBLICO.

Todo proceso de cambio estructural es el resultado de acciones humanas. Al igual que en otros sectores de la actividad, los cambios en la función pública son tributarios de los “recursos humanos”, es decir, de los trabajadores dispuestos para concebirlos y llevarlos a cabo.

Los “recursos humanos” en la función pública pueden definirse como el potencial humano total a disposición de la administración. Este potencial está predeterminado por la experiencia y los conocimientos (competencias) individuales, la voluntad (motivación) y la habilidad.

El desarrollo de los recursos humanos rebasa los límites de la educación

y de la formación y de hecho los límites de la gestión de los mismos. Abarca cuestiones tales como la educación y la formación, la contratación, la dotación en personal, el rendimiento y el progreso profesional, la remuneración, las condiciones de trabajo, el medio ambiente y las condiciones de empleo, influye la gestión de los recursos humanos. Sin embargo, el Desarrollo de Recursos Humanos también incluye elementos tales como la interdependencia entre las personas, las políticas y estructuras de una institución, que pueden estar relacionadas en cuestiones como la información, la conciencia, la ética, la motivación y el comportamiento así como la capacidad estratégica para articular y vincular estas cuestiones entre sí.

La Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó en su 79ª reunión en 1992, una resolución y conclusiones sobre el ajuste y el desarrollo de los recursos humanos. En esta resolución se confirmó la importancia de contar con políticas globales de desarrollo de los recursos humanos en periodos de ajuste estructural y de transición, y se recalcó que la educación y la formación constituyen “un elemento esencial en el círculo virtuoso que consiste en el proceso de formación de las capacidades, una motivación más firme para el trabajo; una productividad mayor; una adaptación permanente de las empresas y los trabajadores al cambio; tasas de empleo mayores y un aumento de los ingresos y el bienestar”.

También se recalcó que las políticas de recursos humanos deberían formularse y aplicarse sobre la base de la adhesión a los principios democráticos y a la consulta entre gobiernos, empresas, interlocutores sociales y otras agrupaciones comunitarias. Se hizo hincapié, específicamente, en la igualdad de acceso a la formación para todos los grupos de la población, incluidas las minorías étnicas desfavorecidas y los grupos de personas marginadas.

En fecha más reciente, en 1995, la Reunión tripartita sobre la incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo) llegó a la conclusión de que las reformas del sector público tenían más posibilidades de alcanzar sus objetivos de prestar servicios eficaces, efectivos y de alta calidad, cuando se planean y aplican con la plena participación de los trabajadores de este sector, de sus sindicatos y de los usuarios de los servicios públicos en todas las fases del proceso de toma de decisiones.

También se subrayó la necesidad de la formación: los gobiernos deberían invertir lo suficiente para mantener y mejorar constantemente la calidad de la mano de obra del sector público, la capacitación continua del personal resultar decisiva para adecuar las cualificaciones a las futuras necesidades

organizativas, aumentar la satisfacción profesional de cada trabajador, reubicar al personal, mejorar las perspectivas de carrera y aprovechar el adelanto técnico, alcanzando de ese modo el objetivo de contar con un servicio eficaz, eficiente y de calidad para responder a las expectativas de los ciudadanos.

En los últimos años también se ha prestado mayor atención al desarrollo de los recursos humanos en el plano nacional así como internacional. En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el importante papel que desempeñan los trabajadores en la administración pública y la OCDE señaló, basándose en el resultado de las encuestas realizadas por país, que una gestión más eficaz del personal, daría como resultado organizaciones de servicios públicos más eficientes y eficaces.

5. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TRATO.

La carencia de políticas y de acciones concretas tendientes a considerar a los trabajadores como el recurso máspreciado y proporcionarles los ámbitos de trabajo adecuados, respetando su salud física y psíquica, su natural desarrollo como individuos y como gestores de la Administración, da como resultante que se muestran vulnerados principios garantizados por nuestra Carta Magna, así como también por pactos internacionales, incluso llegando a ser discriminados desde el punto de vista del género y de las competencias.

Estos trabajadores de la Administración Pública fueron, sin embargo, actores principales para mantener el Estado en funcionamiento en una de las peores crisis política y social que tuvo nuestro país. Estamos hablando concretamente de los hechos de diciembre del 2001. Nuestros trabajadores continuaron concurriendo a sus lugares habituales y atendiendo las necesidades de la sociedad.

Estos trabajadores anónimos no tuvieron siquiera el reconocimiento público que el devenir histórico les debe.

Nuestro Gremio, atendiendo a su política de considerar al trabajador como un ser integra más allá de los reclamos por una carrera administrativa, por mejoras salariales o todo aquello que hace las tareas habituales y cotidianas de un sindicato, ha estudiado, realizado foros y campañas de consulta pública, redactado e impulsado en las diversas legislaturas, tanto nacional como provinciales, leyes que atiendan a la problemática de la desigualdad y sancionen todo tipo de acciones discriminatorias en la Administración Pública.

La Igualdad de Oportunidades y Trato fue un Capítulo relevante dentro

del Primer Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público, en donde UPCN fue el principal actor de su concreción, en 1999. Allí se establecía una Comisión Asesora para garantizar los derechos del trabajador.

UPCN continuó trabajando, para afirmar estos derechos y dotar de nuevas instrumentos en la material. A través del Segundo Convenio Colectivo de Trabajo firmado este año, no sólo se crea la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato, como ámbito natural para efectivizar políticas contra la discriminación personal, además, se incorpora la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente que permite garantizar lugares adecuados de trabajo para los trabajadores y se crea la Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, que posibilita llevar a la práctica programas y planes para la formación y capacitación de los trabajadores. Esta Comisión era una deuda ya fue establecida por la Ley Marco del Empleo Público en 1999 y estaba pendiente de establecerse por medio del Convenio.

Nuestra visión, por lo tanto, no se detiene en el plano de la actividad primaria que implica la igualdad de trato y de oportunidades. Existen muchas formas de violencia laboral o de acciones que mantienen las diferencias.

UPCN considera que la mujer o el hombre al servicio de la sociedad, deben poder contar con un desarrollo integral. Una de las formas de conseguir la tan merecida igualdad de trato y de oportunidades es capacitando a los trabajadores en sus derechos.

Por lo tanto una de las herramientas fundamentales es el conocimiento, es decir la información aplicada. La capacitación no sólo permite contar con trabajadores más hábiles en su operatoria cotidiana, sino que además proporcionará al trabajador una actitud de defensa de sus derechos en la temática, indudablemente ella se volcará en la sociedad a través de acciones que pueden ir desde la mejor atención al ciudadano como en la defensa de esos derechos en su comunidad.

La capacitación y la educación formal son componente de los derechos y a su vez herramientas del trabajador para defender los mismos

6. EL CIUDADANO: RECURSO HUMANO PARA UNA NUEVA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

Hasta el momento hemos desarrollado con particular atención el perfeccionamiento de los trabajadores en forma permanente, como estructura profesional del Estado.

El proceso de reforma del Estado tal como lo proponemos implica que nos encontramos ante nuevos escenarios, donde se plantean nuevas demandas, componentes, conflictos y, sin lugar a dudas, políticas públicas que requieren no sólo de los recursos humanos formales del Estado, sino también de otros sectores, instalados en espacios públicos no estatales, con capacidad para afrontar los nuevos desafíos y diseñar e implementar los innovadores instrumentos que permitan que el nuevo Estado pueda ser definido desde el concepto y la aplicación de servicio a la calidad de vida de la población y la profundización de la democracia.

Temas como la interacción Sociedad - Estado, las áreas públicas de gestión privada, transferencia, regulación y control de servicios, innovaciones tecnológicas, eficacia de programas sociales y jerarquización de las funciones del Estado, así como de la profesión administrativa, siguen teniendo vigencia en la agenda nacional, provincial y municipal, demandando la preparación y actualización de los distintos grupos humanos que participan desde dentro y fuera de la Administración del Estado.

La realidad define nuevos temas de agenda pública y nuevos actores, que nos plantean políticas de desarrollo productivo que tiendan a la generación de empleo, políticas de comercio exterior, políticas públicas de seguridad comunitaria y políticas que garanticen la preservación del medio ambiente, entre otros.

Esos y otros requerimientos de la sociedad, exigen que los organismos gubernamentales actúen con efectividad en su gestión e imponen al Estado el empleo de sistemas que aseguren un eficaz desarrollo de sus actividades, garanticen transparencia en la gestión y posibiliten la participación de la comunidad en la toma de decisiones; lo que constituye en sí la esencia del régimen democrático.

Tradicionalmente el sistema universitario público argentino, consideró en forma mayoritaria la formación en torno a las temáticas de administración pública / gestión de políticas públicas como áreas especializadas de postgrado, o como carreras de grado fuertemente vinculadas a la matriz de las ciencias políticas. El perfil de sus egresados estaba orientado hacia la creación de especialistas y/o consultores externos. Las ofertas específicas de capacitación dirigidas a los servidores públicos estuvieron centradas en la propia administración pública, siendo las más importantes las originadas en el Instituto Nacional de la Administración Pública que instaló a mediados de los '90 los temas clásicos de la gerencia pública.

Al comienzo del 2000, la problemática presupuestaria y la política de

asignación de recursos aplicada, determinó una fuerte reducción en el desarrollo de ese sistema endógeno de capacitación y llevó a diversos actores preocupados por esta situación (sindicatos, universidades, oferentes de innovación tecnológica) a buscar nuevas alternativas para resolver la problemática de la formación de los recursos humanos del Estado.

En ese marco es interesante estudiar la experiencia UPCN con alguna de las llamadas “Nuevas Universidades Públicas”. Las NUP fueron creadas durante la década de los ‘90 como un intento de descentralizar y ofrecer alternativas a la estructura universitaria tradicional. Varias se instalaron en el populoso cinturón metropolitano de Buenos Aires. Es así que UPCN se articula con la Universidad Nacional de Tres de Febrero buscando concretar conjuntamente acciones con la inclusión de modalidades educativas a distancia. Así desarrolla en forma conjunta una tecnicatura / licenciatura virtual en gestión de políticas públicas donde se trata de dar respuesta a los siguientes desafíos:

- Conformar una masa crítica de trabajadores públicos entrenados en las nuevas tecnologías de gestión y en el debate de nuevas políticas públicas.

- Orientar la formación para facilitar nuevas formas de relación público-privada tendientes a una reforma estatal que garantice la profundización de la democracia.

- Estructurar una red de conocimientos que posibilite articular el conocimiento teórico con la práctica laboral.

- Promover la Interacción entre instancias colectivas laborales (sindicato) e individuales (empleado público) con los núcleos de docencia e investigación.

- Combinar con la flexibilidad que permiten las nuevas tecnologías las tareas de equipo en los puestos de trabajo o en áreas de apoyo semi presenciales Universidad - Sindicatos.

7. EL ACTOR GREMIAL: DESCRIPCIÓN.

La Unión del Personal Civil de la Nación tiene a la educación formal como uno de sus ejes de acción gremial y social. Tenemos un Centro de Estudios estratégicamente ubicado en el Centro porteño que permite el acceso a la mayor parte de los trabajadores del estado y la comunidad en general.

El centro educativo opera por medio de acuerdos con entidades sector educativo de primer nivel. Se dictan carreras de modalidad presencial que abarcan desde la terminalidad primaria, pasando por estudios secundarios

y de nivel terciario hasta dos carreras de nivel de grado, todas ellas con una temática de aplicación en el ámbito público. Al mismo concurren más de dos mil alumnos diariamente. Además hemos establecido un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la USAL para el dictado de la Maestría en Administración Pública.

Contamos con más de doscientos cincuenta licenciados en Administración Pública egresados de la universidad Nacional de General San Martín por convenio de UPCN con dicha entidad educativa, así como también más de mil quinientos Técnicos Superiores en Administración Pública, en Gestión de Políticas Culturales, en Sistemas Informáticos Administrativos y en Gestión Parlamentaria en convenio con el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y Tecnicatura en Minoridad y Familia en convenio con la Universidad de Lomas de Zamora.

Sin embargo, sabíamos que teníamos una deuda para con muchos de nuestros compañeros trabajadores. No estábamos dando respuesta a aquellos que por circunstancias de horarios, o de distancia no podían proseguir sus estudios superiores, esa fue la razón por la cual instalamos conjuntamente con Universidad Nacional de Tres de Febrero la Tecnicatura y Licenciatura Virtual en Gestión de Políticas Públicas. Ya en el siglo XXI como símbolo de un sindicato que mira siempre al futuro contamos con los primeros 20 egresados que representa cada uno de ellos un verdadero desafío como significa haber superado múltiples barreras físicas y síquicas y adoptar esta nueva modalidad educativa, para concretar su propia visión de futuro de la mano de un gremio que siempre lo acompaña, como lo acompañara en otras visiones que represente un nuevo desafío y una mirada positiva hacia el futuro del país que sólo lo tendrá a través del desarrollo, del conocimiento y la igualdad de trato y posibilidades.

8. LA IMPLEMENTACIÓN.

Todo lo que expresamos hasta este momento nos habla de alianzas estratégicas que UPCN concreta con el fin de poder desarrollar objetivos de capacitación y formación continua en todo el país, dirigidos en especial a los trabajadores de la administración pública pero también incorpora a la comunidad, por considerar que sin ambas formaciones no podrá constituirse un nuevo estado que determine una inserción entre la gestión del estado y el ciudadano incorporado como factor recíproco de estas acciones

Esta alianza estratégica tiene los ejes necesarios. La Universidad con su

bagaje educativo y el eje tecnológico, que permite alcanzar por medios de las Nuevas Tecnologías a los trabajadores en todo el país y, nuestro gremio que aporta en cada una de las provincias donde haya un alumno, un centro tutorial con las instalaciones necesarias para concretar la actividad educativa.

En el año 2002, UPCN vino a este Foro e hizo público este proyecto de iniciación de una modalidad educativa virtual. Como gremio es nuestra filosofía que las políticas no sólo sean enunciación sino que sean acciones y con resultados concretos, prueba de ello lo constituyen los primeros veinte egresados y que la carrera hoy tiene más de cuatrocientos alumnos en todo el país, con convenios especiales con varios Estados Provinciales.

Nuestro gremio se inspira en forma permanente de las enseñanzas que dejara quien fuera el creador del movimiento obrero organizado, el General Juan Domingo Perón quien decía que: “Mejor que decir es hacer”

**LA PARTICIPACIÓN SINDICAL EN EL DISEÑO
DE LAS ESTRUCTURAS ORGÁNICAS, DOTACIONES,
MODALIDADES LABORALES: UNA CONCEPCIÓN
NUEVA DE DIRECCIÓN EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO.**

OMAR ALFREDO AUTON

XII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, STO. DOMINGO, REP. DOMINICANA, 30 OCT. - 2 NOV. 2007.

Una de las cuestiones más debatidas en la República Argentina en los últimos años, es lo que se ha dado en llamar, la laboralización del empleo público, esto consiste en un progresivo acercamiento de la normativa que rige el empleo público a las normas del empleo privado. Si bien la Corte Suprema de Justicia ha trazado recientemente una fuerte línea divisoria en dos fallos “Madorrán c/ Ana s/ reinstalación en el puesto de trabajo” y “Ruiz c/ DGI”, al declarar que todo empleado público se rija por las normas de empleo que se rija, goza de la estabilidad plena garantizada por el art. 14 Bis de la Constitución Nacional. Al decir que, “cualquiera que fuera la norma laboral” estaría en principio aceptando que puede haber normativa laboral aplicable al empleo público.

Subrayo lo hasta aquí expresado, pues no me parece casual que durante décadas, los criterios jurídicos dominantes, especialmente en Derecho Administrativo, se empeñaron en sostener la inaplicabilidad de normas laborales, es más, hasta hace muy pocos años las teorías llamadas “unilaterales” incluso negaban el carácter contractual del vínculo entre empleado y estado empleador, tema que desarrollaremos más adelante.

Si bien esta posición esgrimía como consecuencia de esta diversidad la existencia de la estabilidad, de la que carecía el trabajador privado, lo cierto es que también servía para negarle a los empleados públicos, por ejemplo, el derecho a negociar colectivamente sus condiciones de empleo durante cuarenta años, así mientras los trabajadores del sector privado obtuvieron ese derecho a través de la ley 14.250 en 1953, no fue hasta 1992 mediante la ley 24.185 que los estatales nacionales obtuvieron ese derecho y paradójicamente lo logran cuando todavía estaba vigente la normativa de la última

dictadura militar que prohibía, por ejemplo, hacer peticiones “en forma colectiva” y que subsistió hasta 1999.

Detrás de esta cuestión seguía vigente la cuestión de entender que el Estado, por su particular situación, de tener como función la administración de la cosa pública y en aras del bien común, no era un empleador cualquiera y disponía de “facultades exorbitantes al derecho común” y toda una serie de acciones como darse su estructura, fijar sus dotaciones, establecer el régimen de trabajo de sus empleados, así como inclusive fijar límites al accionar sindical y hasta el derecho de huelga, si bien debían encuadrarse en la legalidad, gozaban en principio de legitimidad.

UN POCO DE HISTORIA.

No podemos dejar de considerar la noción misma acerca que el vínculo del empleado público con el Estado Empleador tenía naturaleza contractual y no estatutaria. Así por ejemplo, Bianchi¹, afirma “es evidente que el único vestigio de contractualidad que esta relación jurídica tiene es la aceptación de la designación efectuada y el consiguiente acatamiento del orden jurídico que regula la función respectiva, pero no puede de tal aceptación voluntaria deducirse que existe allí contrato(...) luego del ingreso el agente carece ya de poder alguno para modificar su situación”

Es evidente que para algunos administrativistas, el problema fundamental era entender como un funcionario puede ser “dependiente” y al mismo tiempo instrumento material para el ejercicio de la función pública no pudiendo separar la relación empleado – empleador, de la función que al ser llevada a cabo por el trabajador constituía al mismo tiempo el objetivo o la razón de ser del organismo.

El origen de esta teoría llamada “unilateralista” se encuentra en el proceso mismo de consolidación del estado burgués en la segunda mitad del siglo XIX en que la concepción de administración pública surge por oposición al “Patrimonialismo”, característica del Estado Absolutista respecto de los cargos públicos. Recordemos que si la idea de mérito como único requisito para el acceso a los cargos públicos aparece por vez primera en el célebre art. 6 de la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789, recién España en 1852 adopta un estatuto general de la Administración Pública, Italia en 1853 dicta una ley que establece una carrera administrativa y la Order In Council de 1855 es la verdadera acta de nacimiento del servicio civil en el Reino Unido. Francia, modelo hoy de

un servicio civil, si bien su modelo, en particular el sistema de cuerpos, se prefijó en la era napoleónica, no fue hasta 1941, bajo el régimen Pro Nazi de Vichy que promulgó el primer estatuto del servicio civil.

Es con Dromi, Marienhof y Gordillo ya en la segunda mitad del siglo XX, que en nuestro país se consolida como doctrina mayoritaria la de la naturaleza contractual de la relación de empleo público, como especie dentro de los contratos administrativos.

Con posterioridad, aparece una segunda discusión y es si ese vínculo contractual es de naturaleza pública o privada, y la Corte Suprema de Justicia ha afirmado reiteradamente y con claridad, que la relación de función o empleo público es de naturaleza contractual, pero no configura un contrato de derecho privado².

CONSECUENCIAS DE LA NATURALEZA CONTRACTUAL.

Si nos atenemos al concepto jurídico en virtud del cual, un contrato es un acuerdo de partes destinado a regir las relaciones entre las mismas y del que se desprenden derechos y obligaciones para ellas, indudablemente nos encontramos ante un gran avance respecto de los derechos del trabajador.

El solo hecho de ir abandonando la concepción mixta que acepta que en la relación de empleo público media un vínculo contractual, pero lo asimila a un “contrato de Adhesión” en el que una parte establece todas las condiciones e inclusive se reserva el derecho de modificar las condiciones mismas del contrato, a una visión como la que expresa García Pullés³ “No intenta soslayarse que la administración tiene un poder extraordinario de modificación de ciertas condiciones del contrato. Sin embargo tampoco podría dejar de advertirse que esa condición expresa, en el contrato de empleo público, el régimen de exorbitancia típico del contrato administrativo (...), entendemos que la voluntad de las partes se manifiesta a lo largo de toda la relación, no sólo porque es necesaria para su continuidad – ya que la modificación del objeto del contrato, realizada por la administración, no resulta aplicable al agente si este no la acepta- (...) también porque adquiere singular vigencia en el ámbito de la negociación colectiva, que ahora ha sido incorporada al estatuto regulador de esta relación jurídica, como una fuente más de derechos y obligaciones, aún por encima de otras normas”

Esta concepción ha sido recogida por la Corte Suprema de Justicia en “Guida c/ Estado Nacional”⁴ cuando afirma “las prerrogativas del Estado en la relación de empleo público no son absolutas ni irrestrictas, sino que

encuentran su límite en la imposibilidad de alterar la sustancia del contrato”

Hasta aquí la evolución hasta nuestros días, de la concepción misma de la naturaleza de la relación de empleo público pero en todo momento nos hemos referido a la concepción clásica del servicio civil, de la administración, sin embargo en la post segunda guerra, a la luz de las crisis recurrentes del sistema capitalista, que conlleva a un cuestionamiento profundo al estado liberal clásico, nace la concepción de un estado con mucha mayor intervención en la vida económica de las naciones, inclusive con la aparición de instituciones supranacionales como el Fondo Monetario Internacional.

De allí a aceptar que en aquellos países de la periferia del mundo desarrollado, (colonias, semicolonias, subdesarrollados, en vías de desarrollo o como quiera llamárselos) que por carecer de una burguesía nacional, resulta lógico que fuera el Estado quien subrogara las tareas históricas de éstas, básicamente en infraestructura (luz, gas, ferrocarriles, petróleo, marina mercante) o Banca de Fomento y por ende naciera otro tipo de “Empleado Público”, había un corto trecho, y abría un nuevo debate.

ESTADO EMPRESARIO Y EMPLEO PÚBLICO.

Aquí resulta imprescindible formular algunas precisiones respecto del debate de contrato de empleo dentro del derecho público vs contrato laboral puro y simple.

En nuestro país la aparición del estado empresario no tuvo injerencia en este debate, desde sus orígenes fue pacífico el criterio de aceptar que los trabajadores dependientes de esas empresas se regían por el derecho laboral común (ferroviarios, servicios eléctricos, etc.) y la Corte Suprema supo diferenciar “la situación de los empleados de Estado – regidos por el derecho Administrativo y Constitucional – de aquellos dependientes de las empresas del Estado que podían estar regidos por el derecho laboral privado según las convenciones colectivas celebradas o los estatutos particulares”⁵

Esta diferenciación está basada en la concepción que hay funciones propias del Estado, que no podría o debería dejar de cumplir (salud, justicia, educación) lo que llamamos habitualmente administración y es a los trabajadores que se desempeñan en este ámbito, a quienes reconocemos como empleados públicos y es de quienes aceptamos que se rigen por un modelo contractual de derecho público, beneficiados por el derecho a la estabilidad prevista en el art. 14 “bis” de la Constitución Nacional y que por ello mismo, han tardado mucho más en acceder a derechos que sus pares del sector

privado (o del Estado asimilados a éstos) vienen ejerciendo desde muchos años antes (sindicalización, negociación colectiva, huelga)

Por fuera de estas funciones y esta modalidad de empleo, se hallan aquellos trabajadores que por estar vinculados a actividades acometidas por el estado, por ausencia o debilidad del sector privado y no porque hagan a sus fines o roles esenciales y por ello nadie discute en este caso la aplicación de la legislación laboral común.

LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LA APERTURA A LOS CAMBIOS

A partir de 1983, la recuperación de la democracia revalorizada ya no sólo como forma de gobierno, si no de vida, se constituye en el escenario ideal para el despliegue de diversos conflictos. La modificación de la estructura productiva genera un desplazamiento del eje de la estructura sindical de los tradicionales gremios industriales a los de servicios y dentro de ellos los del sector público. La mayor conflictividad en estos primeros años se dio precisamente en este sector y más allá de las cuestiones que aparecían en la superficie (equiparación salarial, poder adquisitivo frente a la inflación, recuperación de dotaciones) lo que era común a todos era la falta de diálogo institucionalizado, o sea la negociación era el resultado de las medidas de fuerza y los conflictos, no existía una instancia formal y permanente de diálogo que permitiera encarar los problemas desde una visión estratégica, antes que derivaran en medidas de acción directa y llamativamente este reclamo era común a ambas partes.

A mediados de 1986 comienza un proceso cuyos hitos en términos legislativos son la ley 23.328 por la que se ratifica el convenio 151 de la OIT y la ley 23.544, en 1988 que hace lo propio con el convenio N° 154, estos pasos dejan abierta la puerta para poner en marcha la negociación colectiva dentro del sector público.

Paralelamente en 1987 se crea la Comisión Política Salarial y otras condiciones de empleo, que asentada en el Ministerio de Trabajo y con participación del Ministerio de Economía y por entonces Secretaría de Función Pública, inició una intensa tarea de negociación con los sindicatos, centrada principalmente en lo salarial, es cierto, pero que tuvo tal éxito en la reducción de la conflictividad que reveló a las claras cuál era el camino a seguir.

Como resultado de esta experiencia, a fines de 1988 el Gobierno elabora y envía al Congreso un proyecto de ley de Negociación Colectiva, que si bien

no llegó a tratarse, por la crisis política que concluyó con la entrega adelantada del poder al nuevo gobierno electo, es prácticamente el mismo texto que en 1992 es sancionado como Ley 24.185 y que establece junto al Decreto N° 447/ 93, el Régimen de Negociación Colectiva en el sector público.

Esta ley excluye expresamente de la negociación en su art. 8° inciso a) “La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional” y en su inc. b) “La facultades de dirección del Estado” y es en ese marco legal que se firma el primer Convenio Colectivo de Trabajo en 1998.

Ahora bien, el hecho de existir un convenio que regula la relación de empleo y la discusión salarial permite también visualizar que la instalación de modelos meritocráticos de ingreso y de carrera y su afianzamiento y desarrollo no pueden separarse del problema de las estructuras orgánicas y de las dotaciones de personal.

Por otra parte existían antecedentes formales e informales de participación sindical. En 1991 al ponerse en marcha en la Argentina una reforma del Estado, que reconocía su espíritu en lo Consensos de Washington, se conforma el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma del Estado, al que se incorpora la Unión del Personal civil de la Nación, sindicato mayoritario en el sector y en 1996, al iniciarse la segunda etapa de esta reforma la organización sindical se incorpora a la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, en ambos casos las cuestiones centrales del debate eran precisamente el rediseño de la estructura general del Estado, de sus Ministerios y organismos autárquicos y descentralizados, así como de sus dotaciones de personal.

Además de estas experiencias, inéditas por cierto, es sabido que las representaciones gremiales participan habitualmente en la elaboración de estructuras de los organismos, con independencia que no haya un instrumento legal que los habilite.

Respecto de esta cuestión es indudable que se esconde un principio ideológico de tintes muchas veces autoritario, que podríamos resumirlo en una pregunta ¿Por qué los Gobiernos que se encuentran legitimados por el voto ciudadano para gobernar deberían discutir con la representación de los trabajadores, cuya función es ejecutar esas políticas, el diseño de las herramientas de Gobierno? O bien dicho de otra manera, ¿hacerlo no lesionaría su autoridad y su poder de dirección? Un debate que en este caso es sobre el Poder y el Estado. Hablemos claro entonces, un debate político.

El fin de la Política es el Bien Común. No hay Política para uno, la Política se realiza para todos. Basta recordar a Aristóteles en su *Ética a Nicó-*

maco⁵ cuando comienza a delinear su objeto de investigación y establece la diferencia fundamental entre los fines de nuestros actos que queremos por sí mismos, de aquellos que son medios para llegar a un fin, poniendo así de manifiesto lo bueno y lo mejor para el hombre. El fin último, el bien supremo. Y se pregunta: “¿(...) *no tendrá su conocimiento (el del bien supremo, el fin último) gran influencia sobre nuestra vida (...)? Si es así, hemos de intentar comprender de un modo general cuál es y a cuál ciencias o facultades pertenece. Parecería que ha de ser el de la más principal y eminentemente directiva. Tal es manifiestamente la Política “(...) Y puesto que la Política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla además que se debe hacer y de qué cosas hay que apartarse, el fin de ella comprenderá los de las demás ciencias, de modo que constituirá el bien del hombre; pues aunque el bien del individuo y el de la ciudad sean el mismo, es evidente que será mucho más grande y más perfecto alcanzar y preservar el de la ciudad; porque ciertamente, ya es apetecible procurarlo para uno solo, pero es más hermoso y divino para un pueblo y para ciudades.”*

Sabemos que el fin último, ese que queremos por sí solo, que no es medio para nada, es la felicidad. La Política es la herramienta para alcanzarla, pero no para uno solo, sino para todos, porque su fin es la felicidad del pueblo, porque así es más perfecto, el término griego lo expresa mejor: *téleion*, es decir, acabado, en el sentido de cumplimiento de una acción.

Es en ese sentido que debe entenderse que estamos hablando de una nueva concepción del poder del Estado, y es ese sentido retomando el concepto “Antijerárquico de Spinoza⁶, para analizar la relación que se da entre el poder político de turno y la burocracia estatal permanente, o sea entre el funcionario político y el de carrera, sugiero salirse de la lógica formal de imaginar quienes “mandan”, los funcionarios políticos, en aras del bien común y en cumplimiento de un mandato dado por la ciudadanía y quienes “obedecen” en virtud de un contrato o relación de empleo sobre cuya naturaleza ya nos hemos extendido, o dicho de otra manera, quienes “deciden” y quienes ejecutan, siguiendo a Spinoza⁶, repito, podríamos concluir que “el que decide” no siempre decide y “el que ejecuta”, no siempre ejecuta, ya no sólo decisión y ejecución no son comportamientos estancos sino que siempre tienen que ser privativas de los mismos actores.

Quizás entonces debamos comenzar a hablar de las relaciones de poder entre los actores que intervienen en el Estado, de los efectos de esa tensión y de cómo el desarrollo y encauzamiento de esos factores puedan constituirse en elementos proactivos o contrarios a lograr el fin último de la política, esto es: la felicidad del pueblo.

Damos por sentado que no podría haber en este sentido una contradicción entre el espíritu que guía el accionar de ambos funcionarios, de aquí siendo los sindicatos, la organización colectiva de esos funcionarios de carrera, la pregunta es ¿puede alguna organización sindical imaginar un escenario de justicia, democracia y equidad en el empleo, con salarios acordes a la importancia social de la función, carrera, estabilidad, etc., que no esté basado en un Estado fuerte, austero, eficiente y que responda acabadamente a las necesidades de su pueblo?.

Es decir, si ambas partes, más allá de los conflictos de intereses de la relación empleado – empleador, que se dilucidarán a través de los pasos y herramientas propios de la negociación, tienen en claro que son mandatarios de sectores distintos pero que necesariamente tienen un fin común, es en esa solución superadora en términos hegelianos de términos opuestos, o sea algo es eliminado en tanto se ha unido con su opuesto, que podrá surgir una fuerza proactiva al diseño y desarrollo de modelos de gestión modernos, democráticos más eficientes y con mejores resultados.

NUEVO CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO. ¿UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PODER DE DIRECCIÓN?

Es a la luz de la interpretación que en el párrafo anterior se ha hecho acerca de una concepción del poder y del conflicto, que lejos de eliminar a la otra parte lo que busca es la superación por la síntesis, en la versión hegeliana de la dialéctica, a partir de hallar un valor compartido, el bien común, no en una versión abstracta del mismo sino más práctica como es lo que le da sentido a que haya funcionarios, políticos y de carrera, y la convicción que cada espacio que se abre al diálogo lejos de significar una concesión y una resignación de poderes, constituye en realidad una ampliación y multiplicación de las posibilidades de construcción de un mejor Estado, más acorde con lo que los pueblos esperan de él.

Veamos las otras alternativas, la más conocida, cada cambio de gobierno, en Argentina al menos, significa un comenzar todo de nuevo, nada del gobierno anterior sirve, los funcionarios quedan todos bajo sospecha como una especie de “quinta columna” orientada a sabotear la nueva gestión, las estructuras deben ser cambiadas, los regímenes de personal hasta la instalación de la negociación colectiva eludidos o sustituidos. Al tiempo de iniciada la gestión esos mismos funcionarios que dilapidaron parte de su tiempo de gobierno en sospechas y alquimias de dudosa calidad técnica, llaman a

esos mismos funcionarios hasta allí descartados, para que los ayuden a enderezar los desaguisados y terminar su gestión lo mejor posible, solo que al poco tiempo, las elecciones indican un cambio de funcionarios y a empezar todo de nuevo.

De la otra parte, el apego a las normas y procedimientos como resultado lógico de años de aplicación de un modelo burocrático que además en el caso de la Argentina, a raíz de la sucesión de golpes militares podemos calificar de burocrático autoritario ya que además del apego por lo formal, por manuales de procedimientos y rituales se agrega un verticalismo y compartimentación en “mandos” y “vías jerárquicas,” que anulaban cualquier iniciativa y creatividad.

Esta conducta se veía reforzada por la desconfianza de que eran objeto y entonces en lugar de compromiso, lo que se daba era el no arriesgar nada, colaborar lo menos posible (salvo lo imprescindible) y esperar el error de las conducciones políticas como pequeñas revanchas.

Como vimos los primeros años de democracia fueron convenciendo a los actores sindicales y políticos de la necesidad de los espacios de diálogo y resolución pacífica de las controversias, ambos tuvieron que vencer la desconfianza mutua pero en un proceso no precisamente lineal, tuvo y tiene marchas y contramarchas, momentos de gran desarrollo y etapas de estancamiento donde los mejores esfuerzos parecen ceder ante la falta de decisión clara y voluntad política, parece que siempre existe algún tema urgente que posterga lo importante.

Pero en los últimos años se ha agregado otro actor, el pueblo, los ciudadanos que comienzan a exigir de la estructura estatal más y mejores respuestas a temas como la falta de seguridad ante el delito, los problemas de desarrollo urbano (pavimento, alumbrado, programación edilicia, servicios públicos) y que ponen a los gobernantes ante una exigencia clara.

La crisis política del 2001, tiene que ver con una crisis económica y financiera, es cierto, pero a su vez está vinculada a un gobierno que perdía crédito día a día por su incapacidad para responder a los temas cotidianos, el año 2002, con una devaluación del 300%, más del 50% de la población en la pobreza, una desocupación cercana al 30%, todas las miradas se dirigieron al Estado y éste tuvo que salir a “apagar los incendios” como podía, quedando expuesto con toda claridad, el colapso de su estructura organizativa, de sus cuadros de personal, etc.

Pasado el peor momento y habiendo vuelto el país a niveles razonables

en sus datos de bienestar humano, un esfuerzo más gris, menos publicitario quedaba pendiente y era recuperar un Estado que pudiera garantizar al menos, la convivencia social.

EL NUEVO CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO.

Cuando se publica el nuevo convenio, homologado por Dec.214/06, todos los sectores interesados, o la mayor parte de ellos se dirigieron a la lectura de la parte dispositiva, sin embargo ya en el comienzo había novedades, aparecía un prólogo, y el mismo tenía varias declaraciones que significan la primer manifestación del cambio cultural del que veníamos hablando, primero las partes hablan como si fueran uno sólo, allí no hay diferencias y dicen cosas como estas:

a) Que buscan asegurar la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos a los habitantes de la Nación, o sea el interés común aparece como prioritario frente a los intereses sectoriales.

b) Que buscan el afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa, en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y *de la calidad institucional del régimen republicano*, se resaltaba que todo debía ordenarse en aras de un mejor Estado y mejores políticas públicas.

c) Que mediante el convenio persiguen profundizar una *cultura del trabajo, competente, honesto, austero y eficaz*, para una Administración Pública moderna y de calidad, con relaciones *laborales armoniosas y de mutuo respeto* como un componente imprescindible para alcanzar aquellos objetivos.

Pero el párrafo más contundente, el que constituye un cambio copernicano en la visión de la relación entre Estado empleador y sus trabajadores, es la que manifiesta: “Las partes coinciden en la necesidad de afianzar y desarrollar, los mecanismos de negociación con las *entidades gremiales, incluyendo la consulta sobre aquellas cuestiones que, si bien no forman parte de las materias sujetas a negociación colectiva permiten rescatar el valor de los aportes que la legítima representación de los trabajadores ha realizado v realizará en el futuro*”. He aquí la médula de todo el cuerpo legal que le sigue, máxime cuando el citado prólogo concluye diciendo que la interpretación de ese plexo legal debe hacerse a la luz de estos principios, transformándolo en verdaderas reglas de interpretación del mismo.

He aquí dos grandes renunciamientos, por un lado el Estado, a través del gobierno, declina de sus facultades para diseñar estructuras, organigramas, y dotaciones en forma unilateral y destaca la importancia del conocimiento formal e informal, el derivado del aprendizaje empírico, de sus trabajadores y reconoce a las organizaciones gremiales como expresión del mismo. Por otra parte las representaciones gremiales, expresan la decisión de los trabajadores de asumir un compromiso militante con las políticas públicas, para que el Estado vuelva a estar al servicio de los argentinos, indudablemente tienen grabado a fuego que no hay ni habrá carrera meritocrática, dignidad, igualdad de oportunidades y de trato, capacitación, evaluación de desempeño igualitario y democrático y fundamentalmente salarios justos y reconocimiento profesional, sino hay Estado fuerte, austero, eficaz, inteligente y de nada serviría pretender ventajas temporarias y oportunistas o privilegiar mezquinos intereses de sector.

Por si esto fuera poco en los dos últimos artículos, 159 y 160, paradójicamente la tesis central y el desarrollo de la misma, se encuentran al principio del texto y al final del mismo, se ratifica lo expuesto y se lo desarrolla hasta el abundamiento de una frase final que expresa que las partes acuerdan “proponer y analizar las medidas y mejores prácticas que promuevan la mayor calidad y efectividad de las prestaciones laborales así como su oportuna aplicación en todo el ámbito del presente”, claro y contundente.

Significa esto que ni los gobiernos renuncian a su legítimo derecho de conducir el Estado y ejercer las facultades de conducción ni los trabajadores a reclamar por sus legítimos derechos, de ninguna manera ni cogobierno ni desconocimiento del rol sindical legítimo, sólo que las partes coinciden que por encima de todo está el bien común, que se necesitan mutuamente para trabajar por él, que es imprescindible dejar atrás no sólo el modelo burocrático para ir hacia uno de resultados, sino fundamentalmente uno autoritario para ir hacia uno verdaderamente democrático, en el que al fin de cuentas cada uno es un ciudadano, con distintas responsabilidades, trabajando por lo mismo.

Esto no es un cambio mágico, no basta un texto escrito, sino una voluntad ineludible de todos para no ceder a las tentaciones del patrimonialismo o de la ventaja sin grandeza, pero ahora existen instrumentos claros y contundentes, preactivos al cambio, el éxito o el fracaso será responsabilidad de los actores.

BIBLIOGRAFÍA:

¹ Bianchi, Alberto B; “*Prólogo*”, en Young, Carlos A .- Bianchi, Alberto B, “*Régimen jurídico básico de función pública*”, Ciencias de la administración, Bs. As. 1990, pgs 17 y sgs.

² Fernando García Pulles (Director) “*Régimen de empleo público en le Administración Nacional*” Edit. Lexis Nexis; Bs. AS.

³ Corte Sup. Just. Nac; Fallos 323; 1566.

⁴ Cort. Sup. J. Nac; Fallos 244; 196, “*Echeverry c/ Aerolíneas Argentinas*”

⁵ Aristóteles, “*Ética a Nicómaco*”, Madrid 1981.

⁶ Baruch de Spinoza; Tratado Político, Madrid 2004; Cap. 7.

LA IGUALDAD DE IGUALDADES Y DE TRATO COMO RESULTADO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

KARINA TRIVISONNO

XVII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA, 30 OCT. – 2 NOV. 2012.

Nuestro país cuenta hoy con normas sólidas en pos de la igualdad de oportunidades y de trato.

Todas ellas de inmenso valor, pero sin lugar a dudas una herramienta fundamental para la inclusión de ésta temática en la agenda de la administración pública nacional, ha sido la Negociación Colectiva y los Convenios Colectivos de Trabajo resultantes de este proceso.

“(...) El paso de la historia nos demuestra que en ésta temática la legislación laboral es siempre fundamental porque legitima derechos. Pero lo es mucho más cuando los actores involucrados en la cuestión dejan de lado las diferencias y construyen acuerdos en pos de un interés común como es el bienestar de todos los trabajadores y trabajadoras. (...)”¹

A partir del compromiso adquirido por el Estado empleador y los sindicatos, comenzó a promoverse una cultura paritaria y un abordaje colectivo para la mejora de las condiciones laborales en la administración pública nacional, que dio como resultado Convenios Colectivos de Trabajo innovadores, con la inclusión de diversas temáticas que ponen de relieve el valor del principio de igualdad de oportunidades y de trato, en las relaciones de trabajo.

A través de ésta ponencia buscamos dar cuenta del camino recorrido para llegar a este presente donde la búsqueda “(...)de relaciones laborales armoniosas libres de violencia laboral y promotoras del principio de igualdad de oportunidades y de trato (...)”², es una realidad en nuestra Administración Pública Nacional, así como también lo es la inclusión del eje: “Una administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa”

¹ Comisión de Igualdad de Oportunidades, CIOT, 2012

² Convenio Colectivo de Trabajo, Dto. 214/2006

dentro de las áreas temáticas de este CLAD, foro de inmensa relevancia para los que conformamos la administración pública de los diversos países participantes, donde desde hace muchos años estamos presentes, contando nuestra acción y compromiso con esta temática.

Nuestra Organización, la Unión del Personal Civil de la Nación, desarrolla una política activa para la inclusión de la igualdad de oportunidades y de trato, en los Convenios Colectivos de Trabajo; en la plena convicción de que la Negociación Colectiva, es imprescindible para la generación de derechos, la reestructuración de asimetrías y la promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato en el mundo del trabajo.

EL CAMINO DE LAS NORMAS.

El derecho a la negociación colectiva para los trabajadores y trabajadoras del sector público, es un derecho joven.

Haciendo un recorrido por los principales hitos internacionales y nacionales podríamos mencionar:

- El año 1978, donde en ocasión de la 63° Conferencia Anual de la OIT (Organización internacional del Trabajo), se aprobó el Convenio 151 sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, juntamente con la recomendación 159 que fijó pautas de aplicación para este texto normativo. El Convenio 151 establece que los empleados públicos al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos políticos y civiles 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. El mismo fue ratificado mediante la ley 23.328.

- En el año 1981 se aprobó el Convenio 154 sobre fomento de la Negociación Colectiva en todas las ramas de la actividad económica, incluido el Estado. Este Convenio tiende a consolidar y asegurar la metodología de la Negociación Colectiva, procurando su aplicación efectiva y equitativa, fomentándola e incluye expresamente a la Administración Pública. Permite que la legislación nacional pueda fijar modalidades particulares de aplicación. Argentina lo ratifico en el año 1988, por medio de la ley 23.544. En este texto legal, se asumió el compromiso de dictar una ley especial para los trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública Nacional.

- Así después de mucho trabajo y esfuerzo, en el año 1992 conquistamos la Ley de Convenciones Colectivas para la Administración Pública Nacio-

nal, No. 24185, en nuestro país; que dicta las disposiciones por las que se regirán las Negociaciones Colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados.

Esta Ley, establece mecanismos de adhesión provincial y municipal, así como alcances y exclusiones:

La negociación colectiva regulada por la presente ley será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes:

- La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional;
- Las facultades de dirección del Estado;
- El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción de la carrera administrativa;
- Las tratativas salariales o aquellas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral deberán sujetarse a lo normado por la ley de presupuesto y a las pautas que determinaron su confección.

A partir de todas estas conquistas normativas y otras como la Ley Marco para la Regulación del Empleo Público, empezó en nuestro país un proceso de negociación colectiva en la administración pública nacional y en diciembre de 1998, firmamos el Primer Convenio Colectivo de Trabajo, para la Administración Pública Nacional que constituyó un gran logro para los derechos de trabajadores y trabajadoras del Sector Público.

En este Convenio de manera incipiente e innovadora incorporamos un título de Igualdad de oportunidades y de Trato y la constitución de una Comisión Asesora en la temática,”(...) el Primer Convenio Colectivo de Trabajo para la administración pública nacional, firmado en la Argentina, contiene importantes elementos para la promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato (...)”³

Una acción de vanguardia en el marco normativo de nuestro país, que se vio perfeccionada en la Renegociación del Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional a partir del año 2004 y que culminó con la homologación del Segundo Convenio Colectivo de Trabajo Decreto 214/2006, donde se profundizan, amplían y consolidan los distintos capítulos contenidos en el Primer Convenio Colectivo acerca de Igualdad de Oportunidades y de Trato.

³ Documento 130, OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2000.

Asimismo podemos mencionar también la inclusión de esta temática, en otros Convenios Colectivos de Trabajo acordados como:

- el del personal del INSSJP PAMI, 697/05 “E”, donde la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato, posee una característica particular, que puede intervenir como tercero interesado en aquellas investigaciones que deriven de las denuncias receptadas en dicha Comisión.

- el Convenio Colectivo de Lotería Nacional, que establece un instituto paritario de Igualdad de Oportunidades y de Trato, de características similares a las del Convenio General.

- el del ANSES y el recientemente acordado en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, que introducen la sanción de la violencia Laboral y demás cuestiones vinculadas al desarrollo transversal del concepto de Igualdad de Oportunidades.

Debemos mencionar otro logro, si bien lentamente, también en algunas Provincias, se han ido dictando normas que permiten la negociación colectiva para los trabajadores y trabajadoras provinciales y municipales.

Otro logro normativo impulsado por Nuestra Organización, ha sido la sanción de leyes para la erradicación de la Violencia Laboral, que hoy son de aplicación en aquellos ámbitos donde no poseemos un Convenio Colectivo de Trabajo, como ser la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy, Misiones, Santa Fe, Tucumán, Entre Ríos y Mendoza.

TRANSVERSALIDAD E INCLUSIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO, EN LOS CONVENIOS COLECTIVOS DE TRABAJO.

El concepto de igualdad de oportunidades y de trato atraviesa toda instancia de relación entre personas, el funcionamiento de una organización, así como las relaciones laborales; es una visión que tiñe todo el proceso de negociación y que debe dar como resultado contenidos que reflejen equidad, con derechos reales y no sólo formales.

Su comprensión y aplicación implican un cambio en el pensamiento, y en los comportamientos, cambiando las pautas de convivencia, las relaciones de poder y las relaciones de trabajo. Significa el respeto por la diversidad y el fomento de la inclusión, que todos y todas tengamos las mismas oportunidades para el ejercicio pleno de nuestros derechos y nuestros deberes, con un trato igualitario y equitativo.

Muchas veces lo habitual se naturaliza y la desigualdad se arraiga en nuestros comportamientos y en nuestra cultura, con la fuerza que equivocadamente parece dar la irracionalidad, la injusticia y el abuso de poder. Como expresara alguna vez, Martin Luther King, “(...)tendremos que arrepentirnos en esta generación, no tanto de las malas acciones de la gente perversa, sino del pasmoso silencio de la gente buena (...)”

Por suerte en nuestra generación esto parece estar cambiando y son muchos los esfuerzos para que así suceda.

El éxito de las políticas de igualdad de oportunidades, pasa por transversalizar el compromiso, que crucen la cultura de la organización y el accionar de todos los actores involucrados; que sean de compromiso del conjunto, y no sólo de los grupos afectados.

La evolución de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y de trato, en el ámbito internacional apunta hacia una progresiva y creciente estrategia de la transversalidad, “(...) estas políticas están comenzando a traspasar las fronteras de las políticas específicas, para impregnar todos los ámbitos de la política pública en que es pertinente integrarlo.(...)”⁴

Si bien alcanzar estos valores es responsabilidad de todos, el Estado y los sindicatos como representantes de trabajadoras y trabajadores, cumplimos un papel fundamental para el desarrollo de estas políticas y los resultados de cambio necesarios.

En nuestro país la herramienta de la negociación colectiva nos ha permitido convertir en realidad una norma como el Convenio Colectivo de Trabajo General para la administración pública nacional, que refleja el grado de responsabilidad y compromiso que ambas partes asumimos para generar políticas a fin de alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito de trabajo, así como prevenir, sancionar y erradicar la violencia laboral.

La incorporación de estos temas al articulado del Convenio se realizó de manera integral. El objetivo que nos propusimos, para la reformulación del Convenio Marco para la administración pública nacional en el año 2006, fue la inclusión de la temática de igualdad de oportunidades en todo el convenio colectivo y no circunscribirla únicamente a un solo título.

Por ende, las temáticas de no discriminación, responsabilidades familiares compartidas, violencia laboral, ambiente de trabajo saludable, equidad de género, trabajadores con discapacidad, entre otros fueron transversalizadas en todo el articulado del texto normativo.

⁴ Instituto Andaluz de la Mujer, Serie 16, Ed, 2008.

Algunos aspectos a resaltar del Convenio Colectivo de Trabajo 214/06:

- Se visibilizó en las *Disposiciones Generales*, como parte activa del Principio de Igualdad de Oportunidades y de Trato:

- La igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por igual trabajo o similar en términos generales, por trabajo clasificado como equivalente y por trabajo de igual valor. De esta manera se explicita el alcance interpretativo de la consigna “igual salario por igual trabajo”

- La utilización de lenguaje en género masculino como no restrictiva del sexo femenino, llamado comúnmente lenguaje no sexista. Queda convenido que las referencias a personas efectuadas en género femenino o masculino, tienen carácter y alcance indistintos. Todas las menciones en un género a fin de evitar la sobrecarga gráfica, representan siempre a hombres y mujeres.

- La negociación de buena fe comprometiendo a las partes a promover y respetar una cultura y principios éticos de no discriminación, y de Igualdad de Oportunidades y de Trato, así como relaciones laborales armoniosas libres de Violencia Laboral.

- Con respecto al contenido de *Violencia Laboral*:

Se trabajó en el fortalecimiento de la prevención de hechos o situaciones de violencia, estableciendo obligaciones, deberes y derechos en este sentido. Se articula con la Comisión de CYMAT, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, la evaluación de los riesgos psicosociales; propiciándose la detección y solución de los riesgos psicosociales producidos en la relación con el trabajo.

A la vez se establecieron procedimientos para hacer denuncias, articulándolos con la Ley Marco y se definió la Violencia Laboral en un sentido abarcativo, sin dejarla limitada solo al acoso sexual. Se elimina a su vez, la discriminación que sufrían los trabajadores homosexuales al incluir el acoso homofóbico como parte de la violencia laboral.

- Acerca de los trabajadores y trabajadoras con *Discapacidad*.

En la elaboración de perfiles se pide la especificación de las habilidades y aptitudes psicofísicas para el desarrollo del trabajo, a los fines de facilitar la postulación de trabajadores con discapacidad.

Garantiza la promoción de políticas específicas y/o medidas de acción positiva, para la real integración de los agentes con discapacidad, de manera que se posibilite el desarrollo de sus carreras administrativas, facilitándoles en el ámbito laboral los medios y las condiciones necesarias para la eje-

cución efectiva de las tareas asignadas y la capacitación adecuada para el desarrollo de sus potencialidades, de conformidad con lo previsto en la Ley 22.431 y sus modificatorias.

- También se incluyeron otras *Políticas de Acción Positiva*.

Se incluyen en los órganos de selección, cláusulas que garantizan que en ningún caso, el mismo, podrá estar integrado por más del sesenta por ciento de integrantes de un mismo sexo. Se elimina la especificidad del “cupos femenino” ampliando el concepto.

- Y como aspecto fundamental, la conformación de la *Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT)* y la creación de sus Delegaciones.

“(...) La CIOT contará asimismo con una Delegación en cada Jurisdicción o ente descentralizado(...).” Art 127

Otras conquistas e inclusiones:

- Ejecuta el Derecho de los y las Trabajadoras a la Negociación Colectiva.
- Consigna el derecho a la no discriminación por raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideológica, actividad gremial, opinión, religión, edad, características físicas, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión.
- Las partes signatarias acuerdan acciones y políticas que permiten el logro efectivo de la Igualdad de Oportunidades y de Trato, la prevención y erradicación de la Violencia Laboral.
- Otorga derechos, deberes y prohibiciones al personal no permanente, reconociendo su relación de empleo.
- Establece la obligatoriedad de respetar los principios de Igualdad de Oportunidades, publicidad, transparencia e Igualdad de Trato por razones de género o de discapacidad en los procesos de selección de personal.
- Incorpora nuevos organismo en un plano de igualdad, reconociendo su condición de empleados Públicos Nacionales.
- Obliga al empleador a velar por el buen clima de trabajo absteniéndose y/o haciendo cesar, cualquier hecho de discriminación, violencia y/o acoso de cualquier índole.
- Las partes signatarias se comprometen a profundizar relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de Violencia Laboral y promotoras del principio de no discriminación y de la Igualdad de Oportunidades y de Trato.

- Garantiza los principios enunciados en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer aprobada por Ley 23.179, la Ley 24.632, Decreto 254/98 y para ello adoptarán las medidas necesarias, sean éstas permanentes o de carácter temporal, a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones, sea de manera directa o indirecta y convienen en promover la equidad de género en el empleo público como parte activa del principio de Igualdad de Oportunidades.

EL VALOR DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Todos estos años de trabajo mancomunado, nos permitieron visualizar el valor del consenso y el diálogo, que nos fortaleció y potenció a cada uno de los actores, más allá de las diferencias.

“(…) En la medida que se va instalando la necesidad de un nuevo paradigma ético, los efectos se percibirán en la cultura del trabajo y los resultados beneficiaran a la sociedad en su conjunto(…)”⁵

Desde nuestro trabajo de la CIOT, Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato, nos proponemos ambiciosamente, convertir a la Igualdad de Oportunidades y de Trato, en un comportamiento habitual y cotidiano.

Y hoy vemos como, a pesar de las dificultades y la lentitud de los procesos, este compromiso y empeño para lograr cambios profundos y estructurales, en ideas, visiones y comportamientos, está dando resultados alentadores y positivos.

El funcionamiento con continuidad de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y sus Delegaciones, nos está permitiendo visibilizar temáticas complejas de abordar y erradicar, como la discriminación y la violencia laboral.

Hoy el objetivo de nuestro accionar, está puesto en la implementación de políticas de prevención, que permitan producir los cambios culturales y estructurales necesarios; a la vez que impulsamos un trabajo de corrección de todas aquellas conductas hoy incluidas en el Convenio Colectivo de Trabajo, pasibles de sanción, a través de las áreas pertinentes de la Administración Pública Nacional.

También estamos en pleno desarrollo de acciones de visibilización, consolidación y posicionamiento de estos espacios paritarios y su accionar, en la agenda pública.

⁵ Lic. Cristina Campagna, 2007

“(…) Largo ha sido el camino recorrido desde la creación de la Comisión hasta hoy, y muchos los resultados obtenidos desde entonces. Sabemos que para alcanzar la totalidad de nuestros objetivos debemos seguir trabajando, pero es nuestra convicción que el trayecto que nos falta es en el sentido en el que vamos(…)”⁶

Como reflexión final, transcribiré unas palabras del Secretario General de UPCN, que expresan con mucha claridad lo que para nosotros ha representado y representa esta herramienta conquistada por las trabajadoras y trabajadores del Sector Público, en nuestro país.

“(…) plasmar un diálogo constructivo no es tarea sencilla, requiere sacrificio, requiere firmeza, requiere esfuerzo de todos y fundamentalmente requiere que vayamos generando entre todos y todas codo a codo, una cultura convencional que es lo que verdaderamente consolida los esfuerzos de cambio(…)” Lic. Andrés Rodríguez, Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Campagna, Cristina “La Ética Pública, ¿parte de la educación en los valores cívicos?”, Fundación Unión, Buenos Aires. 2007
- CIOT, Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato, Cuadernillo de Formación, Buenos Aires. 2012.
- Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, 214/06. Argentina Dávila, Federico Eduardo y Villarroel, Amalia (Compiladores), “Promoción del Diálogo Social en el Sector Público. La Negociación Colectiva en los tres Poderes del Estado”, ISP-OIT, Buenos Aires. 2009.
- Instituto Andaluz de la Mujer “La Transversalidad de género, métodos y técnicas”, Unión Europea, Cuadernillos de formación, serie 16, Ed España. 2008.
- Lais, Abramo “Equidad de Género en el Mundo del Trabajo en América Latina”, OIT, 2000
- Rial, Noemí; Machado, José Daniel y de Manuelle, Abel Nicolás, “Manual para representantes sindicales”, Rubenzal y Culzoni Ed, Buenos Aires. 2011
- UPCN- OIT “La Negociación Colectiva en el Estado, formación de negociadores en el Sector Publico”, UPCN- OIT, Buenos Aires, 2004

⁶ Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato, CIOT, 2012.

**LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMO APOORTE
DE LOS TRABAJADORES PARA LA AMPLIACIÓN Y
CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO.**

ANDRÉS RODRÍGUEZ

XII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, STO. DOMINGO, REP. DOMINICANA, 30 OCT. - 2 NOV. 2007.

Nuestra organización gremial se hace presente nuevamente en este Foro Internacional para presentar sus puntos de vista y experiencias como gremio mayoritario de la Administración Pública de nuestra patria y dar la visión de las compañeras y compañeros que la componen. Nuestro accionar ha encontrado una fuente de inspiración y concreción en la doctrina del Movimiento Justicialista, así como del legado inapreciable dejado por su fundador quien fuera una figura de estatura internacional y por tres veces en la historia reciente presidente de los argentinos.

Ese legado tiene para los integrantes de nuestra organización y muchos de nuestros compatriotas aún hoy total vigencia al considerar como él lo dijera *“al hombre como expresión racional de la creación divina(...)” el valor predominante de la Historia, de la vida, del trabajo y de la lucha. De vocaciones, esperanzas, necesidades y tendencias, la Patria se forma en primer término por hombres y no pueden ser el campo, ni la máquina ni el dinero, factores que se sobrepongan al hombre, quien es quien sufre y trabaja, sin el cual ni los campos, ni la máquina, ni los ganados, ni el dinero tienen ningún valor”*.

Esta concepción conforma la visión que nos ha guiado para impulsar desde hace varias décadas la concreción de un Convenio Colectivo para el Sector Público, teniendo como destino la calidad de vida y desarrollo sustentable del trabajador y trabajadora estatal, en la absoluta convicción que su participación en el Estado es imprescindible porque precisamente en momentos difíciles y cruciales ha sostenido y fortalecido al sistema democrático, con su activa presencia y manos laboriosas, al producirse un vacío de poder de la conducción política. Por eso mismo, como lo manifestara antes y reiterando los términos ya dichos, ni las máquinas, ni los campos ni el ganado ni el dinero tienen ningún valor. El verdadero valor trascendente

son nuestros compañeros y compañeras. El auténtico capital que cuenta toda sociedad y sus organizaciones, es el Humano.

Hay que evolucionar culturalmente, jerarquizar las raíces y los valores que siempre han existido en el Estado, entendiendo por éste a todos los actores que lo integran. Debemos, con el mejoramiento continuo de nuestros trabajadores, lograr superar lo instalado en el imaginario colectivo sobre su ineficiencia e ineficacia. Quizás para ello debemos trabajar en la memoria social de los receptores de estos servicios y recordar juntos que no hace mucho tiempo gracias al trabajo cotidiano de los trabajadores, en plena inestabilidad institucional, se logró que la misma no afectara la prestación de los servicios generales, ni tampoco los esenciales que todo Estado democrático brinda a los ciudadanos. Este hito merece ser traído a este Foro como verdadera expresión de gratitud. Asimismo esta acción debería determinar por sí sola la nueva concepción del trabajador del Estado.

Mucho esfuerzo han puesto los trabajadores estatales y las organizaciones gremiales que los representan en recorrer este largo camino para lograr el Convenio Colectivo de Trabajo.

Quedan como hitos que jalonan nuestra historia, la ratificación, por parte de nuestro país, de los convenios internacionales de la OIT, la puesta en vigencia del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, la sanción del Honorable Congreso de la Ley de Negociación Colectiva del Sector Público y de la Ley Marco que regula el empleo público, el decreto que establece el Convenio Colectivo y la reglamentación de la Ley Marco.

Todas esas normas y todos esos instrumentos logrados, sólo hubieran significado papeles escritos con buenas intenciones si no hubiésemos firmado hacia julio del año pasado, con el actual Gobierno nacional, los acuerdos salariales en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo.

Realmente, para nosotros ese hecho es histórico, no sólo por lo acordado en materia salarial o por haber efectivizado a la mayoría de los compañeros contratados, sino, lo que es más importante, por haber dado un paso decisivo, Gobierno y gremios, en democratizar las relaciones laborales en el sector público.

En este escenario es oportuno señalar que estamos en presencia de la efectiva concreción de un acuerdo paritario de esta naturaleza, que como Gremio, haberlo liderado en todos sus tramos e insertado en la realidad nos provoca, además, de satisfacción no exenta de un sentido orgullo, relacionado con los trabajadores destinatarios de este avanzado capítulo dentro de la legislación laboral.

Este sistema de negociación que estamos realizando en conjunto todas las partes que conforman la estructura del Estado no es sólo para beneficio de los trabajadores ni de los gremios. La paritaria es el centro estratégico del equilibrio, es el lugar de encuentro de ambas partes, que de ejercerse con responsabilidad, madurez, consenso y claridad de objetivos es positivo para todos ellos y por ende para la ciudadanía en general, al asegurar un sistema de mejora continua, calidad de vida, desarrollo sustentable de la prestación de servicio de los trabajadores, con el total respeto de sus mandatos. En tal sentido, debo destacar que este acuerdo representa las múltiples variedades, consonancias y disonancias de los trabajadores y es un testimonio de realización de las grandes concepciones instaladas en los espacios laborales públicos.

Es indudable que la problemática que se vierte en la mesa de negociación, más allá de los puntos de vista singulares, de la pasión con que cada parte defiende lo que representa, nobleza obliga que reconozcamos la colaboración y disposición al diálogo constructivo de quienes han representado al Estado Empleador, así como la firme disposición del titular del Poder Ejecutivo Nacional.

Es incuestionable que el desarrollo tecnológico alcanzado, los cambios operados en la circulación y apropiación de la información también han modificado las relaciones sociales y laborales; además la complejidad que ofrecen otros panoramas de alta fragmentación, con marcada marginalidad y carencia de acceso a los bienes y servicios básicos, todo ello sumado a las intensas migraciones que han producido, en nuestras ciudades, una nueva cultura urbana caracterizada por las diversidades, y paradójicamente por la pérdida de las propias identidades locales.

Estas situaciones presentan múltiples conflictos sociales, la más de las veces silenciosos, otros por el contrario, en la justa reclamación de sus derechos. En muchos de ellos el reclamo es por un trabajo digno. Ante estas situaciones el movimiento obrero y nuestro gremio, en particular, no pueden estar ajenos ni insensibles.

Tampoco lo estaríamos desde nuestro compromiso como personas emergentes de un movimiento político social signado por la distribución equitativa de los ingresos, es decir, por una aplicación permanente de la justicia social, bandera que nos enaltece y ofrece el camino del compromiso como hombres y dirigentes dispuestos a colaborar en la búsqueda de soluciones a esos grandes conflictos.

Sabemos, como lo conocen también otros compatriotas latinoamericana-

nos, que la solución de esta problemática es altamente compleja y los márgenes de pobreza que nos acercan en este nefasto camino común, para encontrar desde las múltiples miradas y aportes calificados, innovadoras vías que conduzcan a lograr el progreso y bienestar de nuestros pueblos, a la vez que determinen fortalecer espiritualmente estas luchas cotidianas, por conseguir reestablecer la cultura del trabajo como punto de partida de la dignidad, uno de los escalones fundamentales de la aplicación de los Derechos Humanos.

La cultura, sabemos atraviesa a todas las prácticas sociales del hombre y la mujer y nuestras culturas están estrechamente e históricamente hermanadas en destinos comunes. Aquellos que olvidando diferencias, combinando sabidurías, y sumando esfuerzos lograron configurar nuestras naciones y nuestras libertades, esta última como bien supremo, que conjugada permite hallar caminos para trazar hoy nuestros destinos presentes y futuros para transformar realidades comunes que impiden el desarrollo genuino de la libertad creativa individual y colectiva, cuando está condicionada por las múltiples carencias de accesos. La pobreza en Latinoamérica ya no tiene excusas, como lo expresara oportunamente el escritor mejicano Carlos Fuentes.

En esta problemática también estamos buscando caminos, primero y primordial en solucionar con una calidad laboral asentada en estos valores que están presentes en los propósitos de la negociación colectiva, pero cuyo alcance va más allá de los actores naturales que participan de esta negociación. Sabemos que los objetivos de cambio social trascienden a nuestros compañeros estatales.

No obstante se encuentran muy próximos a nuestro compromiso como dirigentes, unidos en la idea común de hacer de nuestro suelo, un lugar para todos, como lo fue desde los comienzos del siglo XX, pero un lugar digno de ser vivido, donde el desarrollo sustentable y progresivo, constituya la herramienta vital del progreso espiritual para aquel que trabaja en nuestras tierras, en la comprensión y la mirada de los que nos antecedieron y que buscaron y encontraron en nuestros límites territoriales la paz y esperanza de entornos con verdaderos climas de trabajo y bienestar, configurando así familias que lograron concretar su propia identidad sin perder la originaria.

En la permanente búsqueda de parte de nuestra organización sindical de lograr resultados concretos para las partes que intervienen en el proceso de Negociación Colectiva hemos considerado fundamental capacitar a los paritarios. En este sentido hemos realizado conjuntamente con la OIT una

serie de jornadas para sensibilizar las acciones estratégicas con esta herramienta y difundir aspectos puntuales de las técnicas a aplicar, así como la interpretación conceptual para la posible aplicación para las demandas de los trabajadores.

Por ello consideramos fundamental establecer una agenda temática que incluya el diseño y puesta en marcha de acciones permanentes dirigidas a los paritarios, sean éstos provenientes del sector de los trabajadores o del Estado empleador con el sentido de generar mecanismos de capacitación continuos de carácter bipartito que nos permitan concretar el uso de códigos comunes en los procesos de negociación.

En particular se deberán estudiar los alcances de la Carta Iberoamericana de Construcción del Servicio Civil en lo que respecta a la fijación de condiciones mínimas de desarrollo del trabajo decente en el Sector Público, tales como la estabilidad (Art. 7°) y la vigencia plena de la negociación colectiva en el Sector (art.47), en los países citados.

También es necesario realizar investigaciones pertinentes sobre experiencias de negociación en diversos países para colaborar en la construcción de modelos propios, en particular acerca de diversas modalidades de representación del Estado como empleador que incluyan un modelo de Agencia de Negociación por el sector patronal. Esto redundaría no sólo en la continuidad sino que acrecienta un factor fundamental de toda negociación que es el conocimiento, al compartir interpretaciones comunes. En esta línea de trabajo consideramos conveniente analizar la posible conformación de un Grupo Técnico para la Negociación que produzca los necesarios documentos para la consiguiente articulación del accionar de un Grupo Político, teniendo como ejemplo, en tal sentido, los mecanismos empleados por nuestro vecino país de Chile y presentado oportunamente ante este Foro.

Sin embargo, estas acciones tienen un condicionante que es la sensibilización y acabado conocimiento por parte de los trabajadores de la importancia de contar con un sistema de negociación basado en un Convenio Colectivo. Es decir que ellos mismos deben ser parte activa en la transformación cultural y la importancia que significa esta metodología en las relaciones laborales. Para ello nuestra Organización Gremial tiene en ejecución políticas permanentes de difusión en diversos formatos y soportes técnicos.

Es fundamental generar conciencia de la importancia del diálogo y la búsqueda de consensos, valorizando los distintos niveles de la negociación, desde la indagación de acuerdos marco hasta aquellos de menor alcance pero más eficaces, generando en los actores la conciencia de la paridad.

Así como la Organización Gremial desarrolla estrategias múltiples tendientes a lograr el cambio cultural que significa el conocimiento cabal del Convenio Colectivo de Trabajo, instrumento que sintetiza para el trabajador sus derechos y obligaciones, pensamos que también es necesario que las Áreas Responsables de desarrollar las políticas de Recursos Humanos en el Estado asuman un compromiso similar, no sólo para complementarse en los alcances enunciados, sino también para sus máximos responsables, burocráticos o políticos, sepan en profundidad sus alcances para actuar e interactuar en ese marco. Este aporte lo consideramos indispensable dado que en las comprobaciones empíricas realizadas a través de distintas entrevistas claves hemos desarrollado la hipótesis de que estos responsables, en su mayoría profesionales, con formación académica, desconocen su filosofía, así como del mismo modo no se sienten comprendidos en su normativa.

Muchas de las normativas que se encuentran en la legislación atañen a la carrera del trabajador y la trabajadora y determinan obligaciones de gestión a realizar en tiempo y forma, sin embargo deben ser permanentemente reclamadas por las organizaciones sindicales, no constituyendo, por lo tanto, de naturaleza inmanente su cumplimiento. Asimismo, hemos podido observar la carencia, a veces de diálogo, entre ambos niveles de gestión en la Administración Pública. Este hecho cobra mayor significación al tratarse del desarrollo del Capital más valioso que el Estado tiene que es el Capital Humano, considerando que estamos, especialmente, en el Siglo XXI, un siglo caracterizado por la abundancia de la información y de la gestión del conocimiento como elementos vitales del desarrollo y que consecuentemente obligan a todos los que estamos al frente de organizaciones sociales a cambiar nuestras miradas y dotarlas de mayor comprensión y afecto, empleando los acuerdos, eliminando los enfrentamientos e instalando tal como la antigua Grecia “el Ágora”, para que confluyan en ella la participación y el compromiso generalizado de todos los actores que tienen una visión del desarrollo y bienestar del pueblo, a partir del reconocimiento de la suma de las inteligencias, para la construcción de un país que realmente merezca ser vivido y disfrutado con total plenitud.

Volviendo ahora a la coyuntura, ella determina que nuestro gremio comience a desarrollar una las ideas que ronda en nuestros trabajos en la materia, que es la de establecer mecanismos de evaluación del conocimiento de aquellos especialistas que se presentan ante concursos abiertos para acceder a estos altos cargos ejecutivos.

Lo expresado nos lleva a la necesidad, ya vista y aplicada en nuestra or-

ganización, de buscar ejes alternativos que superen el estancamiento de las negociaciones e incluir la negociación como una actividad permanente de las Oficinas de Recursos Humanos del Estado Empleador.

Resulta fundamental procurar una mayor difusión de los acuerdos alcanzados, para ello se debe propender a federalizar el objetivo de la democratización de las Relaciones Laborales en el Sector, pues es lo que permite consolidar el mecanismo, pese a las diferencias existentes entre los distintos niveles del Estado.

Es recomendable acentuar la preparación anticipada de la Agenda temática de la negociación, con visión estratégica, el usar eficiente y responsablemente el derecho a la información, con el fin de mejorar la estrategia de presentación y oportunidad de las demandas, a los fines de concretar la reunión y comunicación permanente entre los gremios para presentar posiciones conjuntas que tengan mayor peso en la negociación.

También es fundamental que las Organizaciones pertinentes de aplicación de la normativa relacionada al desarrollo sociocultural de los agentes en la Administración Pública tomen activa participación y compromiso en el cumplimiento de la normativa, en especial, la referida a los plazos y responsabilidades que determinan con precisión la ejecución de acciones referidas a la carrera de los trabajadores.

Es más, resulta altamente conveniente que la normativa para el cumplimiento de las acciones referidas a la carrera del agente público y que deba concretarse en las jurisdicciones tenga correlato con la preparación y ejecución de los proyectos presupuestarios en cada una de ellas, con el fin de asegurar su real cumplimiento. Esta responsabilidad social recae evidentemente en los actores involucrados en llevar adelante las mismas.

Luego de la firma de la Ley Marco y del Segundo Convenio Colectivo de Trabajo, observamos que en su aplicación quedan pendientes algunos aspectos como es la existencia de contratados de larga data y designaciones transitorias de trabajadores, hechos que configuran la negación del principio de carrera, por la ausencia de concursos abiertos o cerrados que den cumplimiento cabal a la normativa vigente.

Los contextos sociales actuales demandan además que el Estado empleador redefina la estructura en función de las políticas públicas, permitiendo desarrollar perfiles y competencias laborales propias de los puestos, así como el número y tipo de personal a incorporar. En este sentido, muchos de nuestros compañeros trabajadores contratados se han incorporado a plantas

transitorias como camino para la solución positiva de este problema.

Además, debemos acordar la implementación de acciones para que la Igualdad de Oportunidades y de Trato, presente en los Convenios Colectivos de Trabajo, atraviese conceptualmente a toda la norma laboral vigente.

Se debe insistir en la necesidad de que se produzca un cambio cultural que otorgue total vigencia y aplicación, por parte de amplios sectores burocráticos de la administración pública del Convenio Colectivo de Trabajo y que sus normas deben ser conocidas por ellos, no sólo la aplicación o la negociación, sino también saber, pero desde las propias convicciones, los alcances que ellas tienen, pues ellos también constituyen parte de los destinatarios de esa normativa en sus deberes y obligaciones.

También es menester profundizar las acciones para concretar lo establecido en el Acuerdo sobre Riesgos de Trabajo para el personal del Estado, firmado el 27/12/02 entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y representantes de gremios estatales. La calidad de trabajo es función directa del lugar de trabajo. Además las partes han comprendido y están actuando para lograr dar la seguridad física que requieren los trabajadores que, como dijéramos, es su principal bien.

Existen muchas de las acciones que hemos contemplado como necesarias que, a pesar de los esfuerzos puestos en las mismas, y el aporte de los compañeros de nuestra organización sindical, no se han podido realizar con todo el ímpetu que requieren y ellas están íntimamente relacionadas al desarrollo de la carrera administrativa de los trabajadores.

Precisamente, es lo establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo, sobre la participación sindical en la determinación de necesidades de capacitación y perfiles de puestos de trabajo. Por una parte, constituye para muchos de nuestros compañeros conocimientos a incorporar, a pesar que han llevado a cabo acciones de capacitación, cuando el Estado no la tuvo como prioridad, con el consecuente deterioro en la carrera de los trabajadores y la pérdida de confianza de los mismos que debieron afrontar, por una parte el quebranto moral y por la otra el material, por no haber podido promover como las normas lo establecen.

No obstante, es un camino nuevo que requiere mucha atención y dedicación de parte nuestra, para que algo tanpreciado al gremio como es la formación y capacitación de los trabajadores constituya, en todo momento, una misión a desarrollar por la dinámica que impone la conducción de los recursos humanos y que determina una permanente actualización y alto profesionalismo.

Al respecto nuestro gremio ha dado sobradas muestras de estar absolutamente comprometido con el desarrollo sociocultural y educativo de los trabajadores, como lo demuestran el número de graduados de las distintas carreras implementadas por nosotros en convenio con instituciones educativas en los distintos niveles. Ya hemos presentado en otros encuentros de este mismo Foro, las innovaciones que en formación lleva a cabo el gremio recordando por su innovación tecnológica y convergencia la incorporación de modalidades a distancia virtuales, en carreras de grado, y de postgrado en forma presencial, a través de prestigiosas universidades.

Todo lo realizado en el campo educativo, así como lo pendiente de lograr y que llevaremos a cabo, se enmarca en recuperar el prestigio del Servicio Público y el reconocimiento, por parte de la ciudadanía, de la gestión eficaz y eficiente que presta.

Este desafío, nada simple, se encuentra en el contexto de nuevas formas de relación altamente complejas que han adquirido muchas de las culturas urbanas. Es indudable, la influencia ejercida por los entornos medialógicos que ha determinado la generación de formas y conductas que nos hablan de una manera distinta de encarar la relación de los grupos.

También a esto se suma, en la cultura urbana, la presencia de múltiples códigos que no logran ser verdaderos intercambios simbólicos porque parten de reconocer distintos orígenes y significados de la vida cotidiana. Esta situación también se ve reflejada por nuevos consumos culturales entre los cuales existen muchos de ellos que no necesariamente son o constituyen elementos fundamentales en la vida cotidiana del individuo. Debemos reconocer la existencia de problemas que giran alrededor de nuevos instrumentos tecnológicos que han logrado transformar en necesario lo prescindible. Este problema, además, no sólo afecta la administración del tiempo sino que también lo hace en la aplicación del lenguaje verbal, forma indispensable de la gestión pública. Y así vemos que muchas de las producciones escritas presentan ciertas formas similares en la codificación del lenguaje cotidiano.

Es indudable que el cambio que se ha operado en las formas de relaciones también incide en el ámbito laboral. Nosotros, como gremio, este tema lo trabajamos desde el ámbito correspondiente y lo hacemos con la convicción de devolver a la juventud que se incorpora la total y cabal comprensión de lo que significa la cultura del trabajo por una parte, las expectativas en la generación de un futuro propio y común, desde de la militancia, así como la negación a partir de la interpretación cabal de sus consecuencias de que el presente es lo único que vale.

No podemos desconocer que el impacto de las nuevas tecnologías ha incidido en todo lo señalado y que también han convertido en efímero lo permanente, también no desconocemos que sin la intervención de tecnologías no podrían haberse aplicado formas aceleradas de solución a problemáticas laborales en las distintas áreas sociales y productivas. Es indudable que debemos trabajar para el acceso generalizado de las tecnologías, ellas constituyen herramientas indispensables de la gestión, pero en esa apropiación del trabajador debe operarse un cambio cultural de resignificación, tal como dije al principio: *ni las máquinas, ni los campos ni el ganado ni el dinero tienen ningún valor*. El verdadero valor trascendente son nuestros compañeros y compañeras. Las tecnologías deben ser herramientas al servicio del hombre y de su permanente crecimiento individual y social. La palabra acceso no se remite sólo al ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación y información sino que abarcan otros aspectos que hacen a la búsqueda de parámetros sostenidos de calidad de vida y ésta es precisamente la tarea que nos compete, al estado empleador y a nosotros como gremio: encontrar caminos que conduzcan a la solución de problemas latentes como lo constituyen la educación, la salud, la seguridad laboral que otorguen a los trabajadores mayor firmeza en su vida cotidiana y la consolidación de perspectivas a largo plazo que le configuren el ver en la realidad la transformación cultural que desde la letra del Convenio Colectivo de Trabajo se propone.

La innovación tecnológica y su aplicación no es un hecho aislado. Refleja un estado determinado de conocimiento, un entorno institucional e industrial particular, una oferta disponible de aptitudes y una red de productores y usuarios en la sociedad.

Las nuevas tecnologías han generado ante nuestros ojos una verdadera revolución que afecta tanto a las actividades relacionadas con la producción y el trabajo, como así también a las actividades ligadas a la educación y a la formación. La informatización de la mayor parte de las actividades comerciales y laborales; la telefonía móvil y los servicios de información que ofrecen; la expansión de Internet, etc., están provocando nuevas necesidades formativas y de conocimiento en los ciudadanos.

El acceso y uso inteligente de este conjunto de artilugios y tecnologías requieren de una persona con un tipo y nivel de calificación distinta del que fue necesario hasta la fecha. Existen nuevas habilidades que debe dominar cualquier sujeto para desenvolverse de modo autónomo ante los cambios e innovaciones tecnológicas en la sociedad actual, en la que se ha producido

una transformación de las estructuras y procesos de producción económica, de las formas y patrones de vida y cultura de los ciudadanos, así como en las relaciones sociales.

El analfabetismo tecnológico provocará muchas dificultades en el acceso y promoción en el mercado laboral, indefensión y vulnerabilidad ante la manipulación informativa, incapacidad para la utilización de los recursos tecnológicos.

La tecnología es una actividad social centrada en el saber-hacer que, mediante el uso racional, organizado, planificado y creativo de los recursos materiales y la información propia de un grupo humano, en una cierta época, brinda respuestas a las necesidades y a las demandas de las personas y de la sociedad en lo que respecta al diseño, la producción y la distribución de bienes, procesos y servicios.

En tal sentido, corresponde la reflexión que todo cambio, para lograr su consolidación y para ser llevado a la práctica cotidiana, tiene que ser un cambio gradual, porque apuntamos fundamentalmente a afirmar una práctica cultural.

Es fundamental reafirmar que nosotros, como organización sindical del estado estamos desde hace mucho tiempo generando normativas aplicables para brindar mayores seguridades al trabajador, pero también queremos que ellas se traduzcan en una natural responsabilidad social de cumplirlas por todos los actores del estado.

Si bien nuestra organización gremial, lucha por objetivos muy concretos como el salario, la carrera, las condiciones de empleo, la igualdad de oportunidades, todo se enmarca en un concepto fundamental.

Este concepto es democratizar las relaciones de trabajo dentro del Estado. Hasta hace relativamente poco tiempo al trabajador estatal se lo consideraban una pieza más de cada oficina, y se hacía una política de cambio desde la unilateralidad y no desde la participación.

Esto lo hemos logrado a lograr por sostener una visión y una misión a nuestra organización gremial para obtener los objetivos que perseguimos dirigidos a la espiritualidad del trabajador. Apuntamos que esta función no debe culminar sólo en las reivindicaciones lógicas del mundo laboral sino que debe apuntar a objetivos superiores como lo constituyen el logro de se vean traducidas en el reconocimiento de nuestra profesionalidad en el desarrollo de las distintas políticas públicas en el Estado.

Nuestro gremio, al respecto, es muy claro en rescatar un Estado que

brinde un servicio eficiente hacia la comunidad toda. Tenemos en claro que hay que profundizar la identificación, proyección y compromiso del ciudadano con su Estado.

También sabemos que los trabajadores que realizamos tareas en el Estado tenemos evidencias claras que esta identificación patriótica la tenemos que acentuar todos los días.

Por eso el profundizar la negociación colectiva no encuentra tanto obstáculo en la propia comprensión de los trabajadores, que lo tenemos perfectamente establecido, ni siquiera en los funcionarios jerárquicos de carrera que también se ven identificados con ese convenio colectivo, porque saben también que se defiende la profesionalidad de su carrera, la experiencia, el conocimiento y la sabiduría acumulada después de tanta práctica dentro del Estado.

La negociación es la base del entendimiento, del consenso, del diálogo entre todos los sectores, que debemos tener un compromiso no solamente con el Estado sino con la comunidad toda.

En la medida en que se brinde desde la construcción del poder ese grado de participación, es como vamos a hacer una Argentina muchísimo mejor.

La Consulta, o Diálogo Social como también se la conoce, tiene un carácter más amplio y abarca cuestiones de interés común entre trabajadores y empleadores y permite a las autoridades públicas recabar opiniones, asesoramiento y asistencia de las organizaciones sobre la programación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses, la composición de organismos nacionales, la elaboración y aplicación de planes de desarrollo. En muchos países, ciertos espacios importantes del ámbito tradicional exclusivo de la consulta han pasado a ser ocupados por acuerdos centrales tripartitos, sobre aspectos importantes de la política económica y social y sobre ciertas condiciones de trabajo y de vida. Se trata de un fenómeno de irrupción de la sociedad civil en ámbitos de decisión que antes eran exclusivos del poder político y que han pasado a ser compartidos con los interlocutores sociales, merced al estilo de la sociedad democrática actual en los países desarrollados y en ciertos países en desarrollo.

La negociación colectiva constituye un importante mecanismo de participación de los trabajadores en decisiones que tienen que ver en los ámbitos laborales, en el marco social y económico y en el ámbito internacional. Esta acción ha permitido avanzar de manera notable en el adelanto de las relaciones del trabajo en la mayoría de los países, como es evidente, por ejemplo, en la evolución que éstas han tenido en la mayoría de los países

Europeos, en los Estados Unidos y en Canadá, donde son visibles los cambios que los sindicatos han logrado concretar en materia de los derechos relacionados con el trabajo.

De la misma manera, esta acción ha contribuido enormemente en la evolución y reconocimiento de los Derechos Humanos, desde la admisión de la primera generación como son los derechos civiles y políticos; hasta la proclamación y paulatina aceptación de los derechos de segunda generación, como son los económicos, sociales y culturales que hacen posible el acceso real a una vida digna y autónoma, que convierten la noción de libertad y de igualdad en una posibilidad de disfrute real para todas las personas y no en una entelequia puramente filosófica, muy lejana de la vida cotidiana de la mayoría de la población. En el ámbito del empleador, en nuestro caso el Estado, la negociación colectiva representa un importante mecanismo para regular las relaciones entre empleadores y trabajadores porque:

Los sindicatos han construido una de las redes más extensas y articuladas de la sociedad en la que encuentran espacios de expresión y representación en vastos sectores de las comunidades de prácticamente todo el mundo. Además, la regulación entre el capital y el trabajo que establece la negociación colectiva y la incorporación a esa regulación de los nuevos escenarios económico-productivos y socio-laborales han significado la superación de conflictos y el establecimiento de canales jurídico-institucionales, por los cuales, han circulado las relaciones que se han configurado en esos nuevos escenarios, brindando estabilidad a todo el cuerpo social y la posibilidad de orientar sus recursos institucionales, económicos y humanos en una función de desarrollo y paz.

Asimismo, han contribuido a generar la conciencia ciudadana y universal de la dignidad humana basada en el reconocimiento del goce de derechos económicos, sociales y culturales.

La gestión que los sindicatos conjuntamente con organismos internacionales han contribuido al fomento de un orden internacional con equidad, participación y cooperación. En este sentido, los sindicatos y la negociación colectiva son agentes determinantes de la difusión y consolidación de una concepción de las relaciones internacionales basadas en el diálogo y la participación social, constituyéndose en agente de una gestión tripartita en asuntos de naturaleza social y económico-productiva, también en el plano internacional.

En conclusión, los trabajadores estatales hemos comenzado a emplear una herramienta que a su vez es nuestra contribución para lograr un Estado

representativo de la ciudadanía y formado para coadyuvar en la solución permanente de las problemáticas socio económicas de nuestro país. Y si lo hemos concretado es porque, en todo momento, contamos con la plena participación de los trabajadores y su adhesión a nuestros valores y principios. Valores éticos fundamentales como constituyen los relacionados a restablecer el respeto y consideración por la gestión pública, así como los vinculados a recuperar la dignificación del trabajador a partir de la dignidad del acceso al trabajo.

Por último, quiero en este Foro, al igual que comencé, finalizar con una expresión de quien fuera el conductor del Movimiento Justicialista, pues esta frase de alguna manera marcó mi vida y sentí en ella el verdadero significado a mis ideales gremiales: “(...) *al defender a los que sufren y trabajan para plasmar y modelar la grandeza de la Nación, defiende a la Patria, en cumplimiento de un juramento en que empecé mi vida*”

BIBLIOGRAFÍA:

- Gral. Juan D. Perón, *Disertación en la Conferencia de Países no Alineados*, Argel –1973.
- Gral. Juan D. Perón, *Discursos a los trabajadores argentinos*, Secretaría de la Juventud UPCN.
- Gral. Juan D. Perón, *Discursos del General Perón al movimiento Obrero Organizado*, Secretaría de la Juventud UPCN.
- Fuentes, Carlos, presentación Informe Edwin sobre la pobreza en América Latina.
- García Canclini. Néstor, “*Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano*”, en Néstor García Canclini, (coord.), *Políticas culturales en América Latina*, Grijalbo, México, 1989, 25.
- Aylwin, Patricio, *Informe sobre la pobreza*, 2003
- Ley Marco de Regulación del Empleo Público, Nro. 25.164 y su decreto reglamentario 1421/2002.
- Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para el Sector Público, Decreto Nro. 214/06.
- Documentos de trabajo OIT, reunión Ginebra 2005 y 2006

ACERCA DE LOS CONGRESOS

CONGRESO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO.

CLAD

El CLAD es un organismo internacional de obligada referencia en las áreas de su competencia. Además del reconocimiento que ha logrado entre los gobiernos de Iberoamérica, diversos organismos públicos internacionales suelen solicitar su colaboración. Igualmente, desarrolla actividades de investigación y fortalecimiento institucional en conjunto con distintas instituciones gubernamentales de cooperación e instituciones de investigación y docencia de Europa, Estados Unidos y Canadá. Institucionalmente participa en otras instancias internacionales y es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

Se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela.

Su sede se encuentra en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la “Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo” (G.O. N° 2.718 del 30 de diciembre de 1980).

Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

www.clad.org

CONGRESO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Realizados por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

La AAEFP es una Asociación Civil, cuya existencia resulta del proceso de convergencia de distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, materia de investigación, estudio y enseñanza, y ámbito de desempeño laboral, profesional, político y gremial.

Por este origen la Asociación es un espacio plural, amparando una diversidad extensa de perspectivas, proponiéndose afirmar el interés público mediante el desarrollo del conocimiento y las prácticas en materia de administración pública, favoreciendo el intercambio y diseminación de estudios y experiencias realizados en el campo académico y de la gestión.

La Asociación está constituida por una Comisión Directiva, un Órgano de Fiscalización, un Consejo Asesor conformado por socios honorarios, y los socios activos, adherentes, estudiantes e institucionales.

El resto de la organización se estructura en Comisiones de Estudio, a partir de la coordinación de las distintas áreas de actividad, así como de los proyectos emergentes de cada una de ellas. Todos los socios pueden participar en condiciones de igualdad en el desarrollo de las actividades.

La Asociación realizará un Congreso cada dos años, y Jornadas en los años intermedios. Sus objetivos son posibilitar el debate de los temas de investigación y las experiencias de gestión emprendidos por sus miembros, especialistas invitados y público interesado. En los temas de convocatoria se tendrá en consideración las tendencias predominantes en el trabajo de la comunidad de miembros, así como las recomendaciones del Consejo Asesor.

www.aaefp.org.ar

DE L@S AUTORES

ANDRÉS RODRÍGUEZ

Licenciado en Ciencias Antropológicas por la UBA.

Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación y
Secretario Adjunto de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina.

ANÍBAL PABLO SPAIRANI

Integrante del Consejo Directivo Nacional de la UPCN.

Integrante de la Comisión Negociadora del primer y segundo Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional.

Integrante de la Comisión Negociadora del CCT de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Integrante de la COPAR, Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales.

Comité redactor Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley 25.164)

Docente de la Escuela de Formación Sindical-UPCN.

OMAR ALFREDO AUTON

Abogado por la Facultad de Derecho de la UBA.

Secretario de Profesionales de Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales de la UPCN desde 1998 continúa a la fecha.

Miembro titular de la COPAR, Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales.

Director de la Revista “ESCENARIOS” Para un Nuevo Contrato Social–2001 – continúa a la fecha.

Copresidente de la Región Americana de la Internacional de Servicios Públicos 2012-2017.

Docente de la Escuela de Formación Sindical –UPCN.

DIEGO HERNÁN GUTIÉRREZ

Licenciado en Administración Pública por la Universidad de San Martín.

Actualmente es Secretario de Carrera y Convenios Colectivos de Trabajo de la Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del GCBA de UPCN-Unión Del Personal Civil de la Nación.

Integrante de distintas comisiones negociadoras de CCT Sectoriales.

Miembro Paritario CoPic.

Colaboró en el libro de Rodolfo Díaz, Prosperidad e Ilusión. Las Reformas de los '90 en la Argentina.

KARINA TRIVISONNO

Licenciada en Psicología, Universidad de Belgrano.

Especialización en Género y Políticas Públicas por FLACSO-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Actualmente es Coordinadora de la Secretaria de Igualdad de Oportunidades y de Trato, Comisión Directiva de Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales- Unión del Personal Civil de la Nación.

Es paritaria por la UPCN de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato del CCTG 214/06.

Integrante de la Comisión Negociadora del CCTG 214/06.

Participó en trabajos de investigación, entre otros “Acoso Sexual - Violencia Laboral”; Secretaría de la Mujer - UPCN. “La Situación Laboral de las Mujeres Jóvenes”; Dirección General de la Mujer – GCBA; “Investigación Transcultural (Argentina, Francia, Japón, Estados Unidos) sobre interacción del National Institute of Child Health and Human Development (NIH).

Docente de la Escuela de Formación Sindical –UPCN.

FERNANDO ADRIÁN BARRERA

Abogado especialista en Relaciones Colectivas e Individuales del Trabajo, Docente Universitario (UNTREF), Posgrado en Especialización en Diseño Didáctico Instruccional para E-learning. Actualmente es Director del Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (EURSPCABA), Presidente de la Agrupación Peronista Blanca UPCN, Apoderado y Secretario de Administración del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Juez titular del Jurado de Enjuiciamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010-2014), Director General de Capacitación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2013) Consejero Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2003-2005/ 2005-2007 /2009-2011).

L@s autores son miembr@s de Comisión Directiva de la Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la UPCN

UNIÓN DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACIÓN. UPCN

La Unión del Personal Civil de la Nación, fue constituida el 5 de febrero de 1948 tiene por objeto agrupar a los trabajadores activos y pasivos, cualquiera sea su profesión, oficio o categoría, que tengan o hayan tenido cuando estaban en actividad, relación de dependencia con el Estado Nacional, los Estados Provinciales y/o Municipales.

Tiene domicilio legal en Moreno 1332 de la Capital Federal, y su zona de actuación abarca todo el territorio nacional, constituyendo una asociación gremial con carácter permanente para la defensa de los intereses gremiales de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y las normas que emanan de su Estatuto.

Es una asociación gremial de primer grado, siendo elegidas sus autoridades por el voto directo y secreto de los trabajadores afiliad@s cada cuatro años.

La Unión es dirigida y administrada por un Consejo Directivo Nacional, siendo su Secretario General Andrés Esteban Rodríguez.

Actualmente, el padrón de afiliad@s asciende a 291.987 trabajadores.

Integra la Confederación General del Trabajo de la República Argentina.

ANEXO I

Prólogo del libro
Estado Argentino.
Transformación de las relaciones laborales.
Convenio colectivo de trabajo, 1999-2000
Ed. UnTreF-UPCN, 1999.

Andrés Rodríguez.

Ante el desarrollo de un nuevo escenario mundial tanto en lo político, como en lo cultural y económico, y en las consecuentes reformas de los estados que dichos cambios han requerido, los principales actores sociales de la República Argentina, en ese ámbito, el Estado empleador y los trabajadores organizados del sector público, han sido capaces de elaborar un instrumento para enfrentar esta nueva etapa evolutiva bajo la premisa de que no es posible una reforma sustentable del Estado sin la participación activa de las organizaciones gremiales.

En tal sentido, Argentina, como en otros momentos, se ha ubicado a la vanguardia de dichas transformaciones proponiendo una herramienta que, por su contenido, consideramos única: la negociación colectiva plasmada en el 1° Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional.

El mismo ha sido analizado y comentado por prestigiosos expertos nacionales a través de este trabajo editorial de la Fundación Unión y la Universidad Nacional de 3 de febrero.

No es frecuente que un sindicato de trabajadores públicos sea protagonista de un proceso de reforma, que proponga la negociación colectiva como estrategia para la modernización de los recursos humanos de la administración pública ni que tal estrategia sea finalmente compartida por el Estado. En Argentina existe una larga tradición sindical en el sector público, pero sólo en los últimos años hemos encontrado las condiciones adecuadas para poner en marcha la negociación colectiva y gestar el primer convenio colectivo de trabajo para la Administración Central. No es una institución común en los países latinoamericanos, en los cuales no siempre se reconoce el derecho a la sindicalización en el ámbito estatal.

Pero, además, no concebimos estos procesos de cambio y modernización como un mero programa de ajuste de las cuentas públicas o un ordenamiento de un calendario de pagos que amortizan deudas internas y externas, sino como una manera de extender y profundizar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad argentina. Este es el camino emprendido en 1983 tras el derrumbe de la dictadura militar. Y en este camino, la presencia de los sindicatos como actores de los cambios significó aumentar los derechos y las garantías de la ciudadanía, resultado recogido en la nueva Constitución Nacional reformada en 1994.

Y en este orden de ideas reivindicamos plenamente el concepto de que la administración pública sea una herramienta al servicio del desarrollo material y espiritual de nuestra sociedad. Al mismo tiempo aspiramos que la sociedad le ofrezca al trabajador una remuneración justa y competitiva en el mercado laboral, incentive su desarrollo personal permitiéndole desempeñarse con responsabilidad y autonomía y le posibilite re conquistar su identidad. El objetivo final de nuestra estrategia es recuperar el valor social del empleo público.

NUESTRA ENTIDAD SINDICAL.

La Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), bajo esta denominación, actúa en todo el territorio argentino representado a los trabajadores de la administración gubernamental en cada uno de sus tres niveles: nacional, provincial y municipal. En 1948 se consolidó como organización sindical sobre la base de la anterior Liga de Empleados Públicos, constituida en la década de 1930.

Sus autoridades se eligen por el voto directo y secreto de los afiliados cada cuatro años y constituyen un Consejo Directivo Nacional y Comisiones Directivas de Seccional distribuidas en los 24 estados provinciales que componen la República Argentina. Quien les escribe fue elegido por 219.000 votantes para el período 1998-2002.

UPCN Integra la Confederación General del Trabajo (CGT), siendo titular de la Secretaría de Relaciones Institucionales. Como la mayoría de las asociaciones sindicales fue intervenida durante los procesos militares y recuperada desde la renovada vigencia del sistema democrático.

El sindicalismo argentino se ha organizado tradicionalmente con un sindicato por rama de actividad. Dada la variedad y heterogeneidad de las

intervenciones estatales, en el sector público la situación es más compleja, existiendo una gran diversidad de organizaciones. En principio, en las empresas y el sistema financiero actúan los gremios de rama. Existen, además, sindicatos docentes, de personal no docente universitario, de personal administrativo de las Fuerzas Armadas. El personal militar y el policial no están sindicalizados, pero hay asociaciones de simple inscripción en el servicio diplomático y en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Pero en la Administración Central y sus dependencias hay dos organizaciones de alcance nacional. UPCN contabiliza algo más de los dos tercios del mercado afiliatorio.

A partir de 1945, el sindicalismo tuvo importante peso en la arena política. Constituyó bloques en el Congreso Nacional que promovieron una legislación laboral de avanzada, avalada con un alto índice de sindicalización en todas las actividades económicas. Esta legislación contempló desde temprano la garantía del derecho de huelga y la negociación colectiva, pero su aplicación en el sector público fue más bien restringida.

En particular, la negociación colectiva es la institución del derecho laboral argentino cuya existencia ha sido más azarosa. Para el sector privado fue formalmente instituida en 1954 (Ley 14.250), pero sólo pudo ser utilizada para determinar libremente las condiciones de trabajo y el salario de las distintas categorías profesionales entre los años 1954-55, 1964-66, 1973-75 y, con limitaciones, desde 1988.

En lo que hace al sector público, si bien la Ley 14.250 no menciona en sus disposiciones a los trabajadores del sector, el decreto que la reglamenta establece que mediante un acto de voluntad expresa de parte del gobierno es posible incluir a ciertos agentes estatales en sus normas.

Así en contados organismos, todos de administración descentralizada, se negoció colectivamente: en la aduana, la junta reguladora del comercio de granos (hoy disuelta), el organismo recaudador de impuestos, la agencia vial, desde 1973 y en la última década, la lotería y la administración previsional. Pero el sistema no pudo extenderse a ninguna oficina de la presidencia o a algún ministerio.

El papel de los sindicatos en la vida institucional argentina no fue puramente reivindicativo de la distribución de ingresos o del mejoramiento de las condiciones laborales. Abarcó muchos temas: desde el cuidado de la salud y la promoción de la educación, la financiación de emprendimientos cooperativos, la inversión en turismo social y en formación profesional. Este

abanico de acciones centradas en la dignidad del trabajador tiene su parte sustancial en asegurarle para sí y su grupo familiar una adecuada atención sanitaria. El sistema de obras sociales sindicales fue creado hace treinta años.

LA VIDA SINDICAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En la administración pública, la vida sindical no tuvo el mismo desarrollo. La sola idea de admitir que la conflictividad del sector pudiera ser resuelta en negociaciones paritarias apenas empezó a considerarse en 1986.

Hasta 1980, las notas esenciales del sistema de relaciones laborales se inscribían en su naturaleza estatutaria, es decir la relación entre un trabajador y la Administración nacía de un acto unilateral de esta última. En aquella fecha, el estatuto se transformó en “régimen jurídico”, y se admitió que podían existir obligaciones recíprocas. Pero como contrapartida, el gobierno militar prohibió las demandas colectivas y cercenó todo desarrollo de la sindicalización.

Hasta hoy, el contrato laboral del trabajador público era un contrato de adhesión. Desde el ingreso, hasta el egreso o la jubilación, toda la actividad laboral del trabajador: la modalidad de su prestación, el horario, las licencias y obviamente el salario, la establecía unilateralmente el empleador, y el empleado solamente tenía la opción de adherir con su subordinación.

EL CAMBIO DEMOCRÁTICO EN EL PAÍS (1983).

En 1983, alcanzada la normalización de la vida sindical, UPCN se propuso dos grandes objetivos: gestar un convenio colectivo para la Administración Central y recrear una obra social eficiente y prestigiosa. Entonces nuestra organización desplegó una estrategia basada centralmente en tres niveles: el del diálogo, el de la participación y el del compromiso.

Las autoridades gubernamentales fueron asumiendo y compartiendo, como fruto del diálogo, esta necesidad de generar mecanismos institucionales de participación sindical en lo relativo a las políticas de empleo público. Se pueden ir siguiendo los hitos del proceso: primero, la ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo N° 154, de fomento de la negociación colectiva por ley. Luego, la sanción de leyes provinciales en la materia. Finalmente, un grupo de proyectos que convergen hacia la sanción en 1992 de la ley de Negociación Colectiva en el Sector Público (Ley 24.185), reglamentada al año siguiente.

Mientras tanto, se había avanzado de hecho en la creación de un instituto de participación y negociación de condiciones de trabajo. A partir de 1987 se constituyó una Comisión Mixta entre los dos sindicatos nacionales y el gobierno que fue un avance significativo en el tratamiento de la conflictividad creciente de un Estado cada vez más jaqueado, si bien en aquel contexto de alta inflación, la negociación terminó confinada al tratamiento salarial casi con exclusión de cualquier otro tema.

No es mi intención referirme al largo proceso de crisis profunda del Estado argentino, sino solamente en un aspecto. Hacia fines de 1986, el gobierno del Doctor Raúl Alfonsín hacía conocer un diagnóstico sobre la cuestión del empleo y los salarios del sector público. Allí se consideraba lo siguiente:

- Hay un exceso de empleo público. Esto se verifica tanto en la administración pública nacional como en las jurisdicciones provinciales.

- Los niveles salariales son bajos: en primer lugar, al comparar ocupaciones similares del sector privado; en segundo lugar, hay un predominio de bajos salarios en la distribución de la masa salarial.

- Existen grandes desigualdades para categorías equivalentes o tareas similares, lo que genera la calificación de “ministerios de primera y de segunda clase”

- La carrera administrativa está en el punto mínimo de su prestigio: no hay aliento sostenido y consistente para la función pública.

- En las áreas más profesionalizadas de la administración se asiste a un éxodo de cuadros que ha desmantelado las capacidades técnicas de muchos organismos.

- Las disposiciones legales y administrativas que regulan el empleo público restringen severamente la reasignación y la movilidad de la ocupación. La estabilidad del empleo público, precepto constitucional para garantizar la coherencia y autonomía del servicio público, es cada vez más irritante para la opinión pública.

Las soluciones propuestas a estos problemas fueron concebidas de manera integral, pero en la práctica solo la aplicación de un régimen de retiros voluntarios y cierre de la homologación salarial tuvo éxito, a través de la participación gremial. La aceleración del proceso inflacionario impidió avanzar en otras cuestiones. Pero la práctica en la Comisión Participativa tuvo el mérito de consolidar la convicción de la inexorable necesidad de reformar el Estado para devolverle su capacidad operativa.

LA CRISIS DEL ESTADO (1989).

En la historia del Estado argentino, el año 1989 fue un punto de inflexión, una fecha que alcanzó un fuerte valor simbólico, pues podría decirse que la crisis del estado estalló en la conciencia de la sociedad. Ese mismo año se sancionaron las leyes que posibilitaron la reforma del Estado; nacía el momento del compromiso.

Visto en perspectiva merece destacarse que este amplio proceso de transformación viene realizándose:

a) Dentro del régimen constitucional, con pleno funcionamiento de las instituciones democráticas.

b) Con participación de sectores empresarios y sindicales.

c) Con amplio apoyo político.

d) Con efectos e impactos en toda la sociedad.

Al mismo tiempo puede afirmarse que:

a) El proceso no se ha extendido a todos los estados provinciales y municipales y no tiene la misma concepción o dinamismo en los poderes legislativos y judicial.

b) Los efectos e impactos de carácter negativo minan la confianza popular y deslegitiman los cambios.

c) Aún dentro del Poder Ejecutivo, muchos organismos no han hecho un replanteo estratégico de sus funciones.

d) Las nuevas instituciones nacidas para regular o controlar servicios privatizados sobre un molde de gestión empresarial, desdeñan la identidad estatal y caen en la paradoja de alejarse de la confianza del público que deben proteger y acercarse a las empresas que deben regular o controlar, y eventualmente sancionar.

LOS AGENTES DEL CAMBIO.

El corolario de estas breves notas es simple: la reforma del Estado no ha concluido, por el contrario, podemos decir que apenas abandonamos el campamento base e iniciamos el ascenso a la cumbre. Como hemos expuesto, todavía nos esperan muchas fatigas y seguramente más de un temporal.

Típicamente, la reforma del Estado en la Argentina se llevó a cabo en dos etapas: la primera o macro reforma, comprendió las políticas de estabilización y control de la inflación, la reforma fiscal, las privatizaciones, la desregulación de la economía, la apertura comercial y la autonomización del

Banco Central, las políticas de descentralización administrativa, racionalización de las estructuras estatales, la reforma administrativa y la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que incluye un régimen de capitalización. Esta etapa se desarrolló desde 1989 hasta la crisis de 1995, conocida como “efecto tequila”

Durante la macro reforma UPCN participó en el rediseño de las instituciones públicas sobre la base del concepto de “responsabilidad primaria” de cada unidad orgánica de gobierno, concepto que también resultó fundamental en la creación del nuevo sistema de administración financiera y de auditoría. Y muy en particular UPCN fue un actor central en el restablecimiento de la carrera administrativa a través del denominado Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

Este proceso implicó la recalificación de casi 30.000 agentes públicos, la instalación de evaluaciones anuales que bonifican el buen desempeño y de pruebas de selección para el ingreso de nuevo personal, todo lo cual se realizó- y se realiza- mediante el funcionamiento de más de sesenta y cuatro delegaciones mixtas gobierno- gremio, dependientes de la Comisión Permanente de Carrera central.

Dentro del mismo esquema de profesionalización se crearon programas de capacitación y en esfuerzo casi titánico se lograron estandarizar cursos con una duración de 45 horas anuales en promedio, para un colectivo de tan grandes dimensiones. Empero no se pudo cumplir el objetivo de construir un fondo permanente de capacitación, ya planeado en 1990, para dotar de unos recursos sostenidos y de mayor flexibilidad la estratégica actividad de formación. Este objetivo subsiste con mayor fuerza para la próxima etapa.

La segunda etapa, o micro reforma, comprende un conjunto de políticas más diversificadas que tienden a calibrar la eficiencia y la transparencia de las organizaciones públicas. Se viene desarrollando desde 1996 y en conjunto con las autoridades de gobierno se presentó un proyecto de ley marco regulatorio del empleo público, que deroga el anterior “régimen jurídico” del último gobierno militar, la cual fue recientemente sancionada por el Congreso de la Nación e incluye la autorización para constituir un fondo permanente de capacitación y recalificación laboral.

HACIA EL ESTADO DEL SIGLO XXI.

El mundo se complejiza. Los cambios vertiginosos que se están operando en todo el planeta, revelan un siglo XXI muy diferente de todo lo que hemos conocido.

Pleno de amenazas y oportunidades. Urge desarrollar las herramientas que nos permitan abordarlo exitosamente.

¿Cuál es la dirección final del cambio? ¿Hacia dónde va? ¿Qué tipo de humanidad está naciendo?

Uno de los efectos de este cambio ha sido la reestructuración del sector público que ha implicado un cambio de raíz en el modelo de Estado nacido hace 50 años en la posguerra. Cambio conflictivo, vertiginoso, que alcanzó a todos los sectores del estado y de la sociedad.

De un estado impulsor de empresas públicas, de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, de una economía semicerrada y proteccionista con preocupación por el desarrollo industrial y la consolidación nacional pero con alta inestabilidad política y ciclos alternos de democracia y autoritarismo, se pasa al Estado promotor de la economía de mercado: aperturista, privatizador, desregulador, con democracia política estabilizada y énfasis en los procesos de descentralización de la gestión y de integración tanto multilateral como regional(OMC, MERCOSUR, ALCA) en el ámbito internacional.

Pero el estado no implica solo democracia y administración de la cosa pública sino que es el segmento de la estructura social que regula y armoniza sus relaciones. Por lo tanto, el cambio afecta núcleos comunitarios profundos donde se producen los sentidos sociales, se forjan los valores y se gestan las identidades.

En Argentina, aunque resten reformas por hacer, este cambio ya se ha producido bajo el nombre abarcador de Reforma del Estado. Habitamos un nuevo orden social; es decir: nuevas formas de relacionarse dentro de la sociedad, que exigen instituciones acordes con la complejidad del nuevo escenario.

La Reforma del Estado expresa un cambio cultural que va de una sobrevaloración de lo público estatal anterior a una revalorización de lo privado, de las libertades individuales, de los espacios de encuentro y articulación de lo público y lo privado y a un reverdecer de la acción de la ciudadanía.

Este cambio cultural, acelerado a su vez por las facilidades tecnológicas puestas al alcance de la mano, comprimen las dimensiones de tiempo y espacio: todo es aquí y ahora, requiriendo una constante toma de decisiones.

Este escenario móvil impreciso, incierto, también inaugura una nueva agenda social: la problemática de incluidos y excluidos y el rol social del nuevo Estado.

CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO 1999-2000.

En este contexto hemos acordado con el gobierno introducir la negociación colectiva como principio ordenador de la función pública, y desde nuestra perspectiva gremial lo hemos hecho con la misma estrategia: incrementar el diálogo, la participación y compromiso.

El 1° Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional es la culminación de una larga lucha por la democratización de las relaciones laborales. Iniciada allá por 1978, con un grupo de jóvenes militantes sindicales que intentaba recuperar nuestro sindicato de la intervención militar. Ya entonces el convenio era principal reivindicación que enarbolábamos mediante el reclamo de la ratificación por ley del Convenio N° 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Con la entrada en vigencia el 1/1/99, el convenio permite dar carácter de acuerdo paritario al derecho a la carrera administrativa, la adecuada jerarquización, la calificación equitativa del trabajador y la promoción de un ambiente laboral saludable. Crea instrumentos paritarios ágiles para terminar con toda forma de discriminación por razones de sexo, raza, religión o ideología; impulsando, especialmente, mecanismos de acción positiva a favor de la mujer trabajadora.

Sustenta en la capacitación permanente todo el sistema de carrera administrativa de los trabajadores del servicio civil de la Nación. Capacitación que servirá para que los trabajadores enfrentemos eficazmente los desafíos que la globalización de la economía está imponiendo, no solo al mercado de capitales sino, al mercado del trabajo. Y, sobre todo, para ir construyendo un Estado cada vez más útil a los intereses y necesidades de la sociedad argentina, que es en definitiva nuestro verdadero empleador.

Es un aporte más de los empleados públicos al desafío más importante que enfrentamos como país: sostener en el tiempo las tendencias a la estabilidad y mantener un crecimiento que asegure una mejor participación de todos los argentinos en los frutos del desarrollo.

HACIA UN ESTADO DEL CONOCIMIENTO.

En un mundo en constante y veloz transformación, el Estado se revela como el lugar por excelencia donde fincar las políticas públicas. Políticas del Estado que expresen las estrategias de crecimiento y desarrollo del conjunto de la comunidad, que sean el resultado del consenso de los diferentes

factores de poder y fortalezcan la democracia, coordinadas por un nuevo Estado que, con independencia de su tamaño (entendido el mismo como cantidad sin cualidad), sea el instrumento idóneo para actuar en el siglo que viene.

Y en este proceso de cambio y modernización, quisiera destacar varios aspectos. Hemos encontrado que la identidad es una pieza clave, La identidad define la relación con el público beneficiario y con quienes proveen servicios a la organización. Y la manera de no perder la identidad en procesos de cambio de alta intensidad es garantizar que el proceso sea conducido, es decir, se requiere un compromiso de liderazgo.

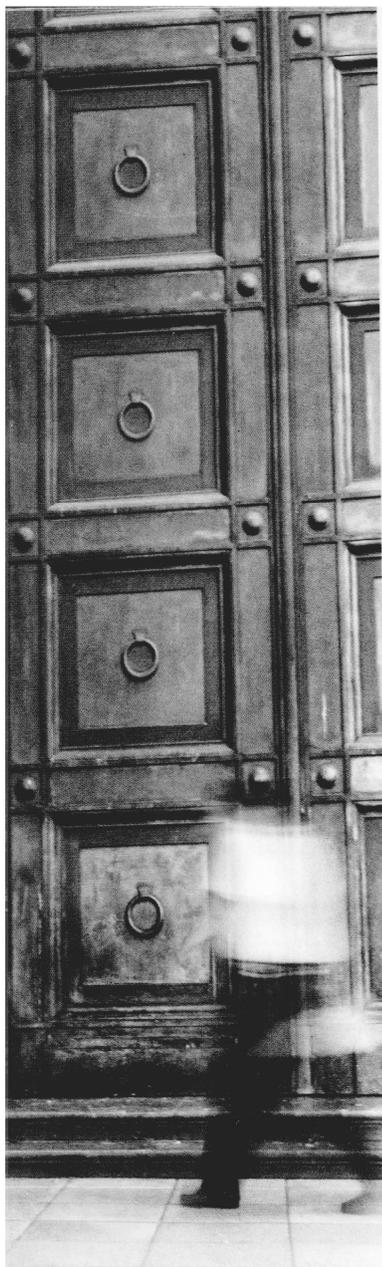
En segundo lugar, la conducción debe promover la construcción de una visión compartida, que se haga carne en quienes trabajan en cada organización.

A su vez, esto no se realiza con naturalidad, si los trabajadores no tienen la capacidad de influir en el proceso de trabajo.

La segunda pieza clave es que el sector público y el privado aprendan juntos. Si algo puede enseñar al sector privado al público es su capacidad para comprender las demandas, conocer las opiniones y detectar las modificaciones en los gustos o deseos de sus clientes. Si algo puede enseñar el sector público al privado es que existen más incentivos o motivaciones que incrementar la tasa de ganancia; existen sobre todo la vocación o la voluntad de servir a la comunidad: el público puede tolerar algún grado de ineficiencia, pero termina por no perdonar la falta de solidaridad.

La tercera pieza clave es la confianza. El pueblo, la sociedad debe confiar en sus instituciones de gobierno. Los trabajadores deben confiar en que su trabajo sea valorado por la sociedad. Los gobernantes deben confiar en que la administración les permitirá cumplir con su programa de gobierno y satisfacer las aspiraciones de los electores. Y esto implica un ejercicio cruzado de responsabilidad y delegación.

Creemos posible que el convenio colectivo recoja esta experiencia y que la negociación colectiva sea una estrategia de modernización de las relaciones laborales, porque permite articular las materias negociables adaptando normas generales a los contextos específicos y cambiantes de las organizaciones públicas. Estimamos igualmente que una cultura de negociación continuada y permanente servirá de freno a la desconfianza y desencuentros entre los ámbitos políticos y profesionales, que permean en el sector público y limitará la tradicional tentación de usar el aparato gubernamental con fines clientelísticos.



ESTADO ARGENTINO

TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

A través del Convenio
Colectivo de Trabajo

Compiladora: Noemí Rial

Con prólogo del Secretario General de
la Unión del Personal Civil de la Nación
Andrés Rodríguez



Primera edición internacional, 1999.

LA LEY MARCO DE REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO.

Mientras daba forma a estas reflexiones sobre el convenio colectivo, el Congreso de la Nación sancionada con fuerza de ley la llamada Ley Marco de Regulación del Empleo Público. Y, a riesgo de alargar el presente prólogo, considero necesario, y hasta imprescindible, incluir unas palabras sobre este significativo y anhelado acontecimiento ya que probablemente éste sea el producto más duradero de la segunda etapa de la reforma del Estado, debido a que es el primer texto legal de alcance general para la administración pública nacional emanado de un gobierno constitucional, con plena vigencia de la vida democrática, de los últimos cuarenta años nacido a partir del consenso logrado entre representantes del gobierno y la UPCN.

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público tiene su origen en la Ley 24.629, Normas para la Ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa (sancionada el 22-2-96). Mediante esta ley se facultó al Poder Ejecutivo a reorganizar al sector público nacional para lograr una mayor eficiencia y racionalización. El decreto reglamentario 558/96 dispuso, entre otras medidas, proceder a revisar y modificar el Régimen Jurídico Básico (RJB), que como ley 22.140 había sancionado y promulgado el General Rafael Videla, en uno de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, el 18-01-1980.

Con este propósito se constituyó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), una comisión con la participación de UPCN y representantes de la propia JGM, y los ministerios de Economía y de Trabajo, la Procuración del Tesoro de la Nación, la Secretaría de la Función Pública y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

El proyecto de ley consensuado en esa comisión se realizó sobre la propuesta de UPCN de remitir las materias de regulación del empleo público a negociaciones colectivas que se realizarían siguiendo las disposiciones de la ley 24.185, sancionada el 11-11-1992 para los acuerdos que se celebren entre la administración pública nacional y sus empleados.

¿Por qué quería el gobierno nacional modificar o derogar el RJB?

En el contexto de los efectos de la crisis mexicana de 1995, el “efecto tequila”, entre sus representantes en ese clima de ajuste predominaba la concepción de laborizar el empleo público; esto es, el empleo público debía migrar desde un régimen propio a un régimen general de la Ley de Contrato de Trabajo, llegando los más audaces a pedir un ejercicio mucho más restringido de la garantía de estabilidad que consagra la Constitución Nacional, o incluso su sustitución a través de personal contratado.

Otros más moderados reconocían la necesidad del cambio porque el RJB, al basar la carrera administrativa en la antigüedad, había creado un modelo de gestión burocrático, formalista y rígido que atentaba con la necesidad de brindar servicios eficientes con calidad, según lo establece la Constitución en su artículo 42°. El mismo Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, Decreto 9993/91) encajaba con bastante incomodidad en el molde del RJB y su lógica auto reproductiva de reglamentos.

¿Por qué UPCN quería derogar el RJB? Si bien el RJB parte de una calificación contractual del empleo, una vez que el trabajador presta conformidad para el contrato, su destino queda en manos de una contraparte omnipresente y todopoderosa: la administración pública. En su concepción excluía al personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo. De modo tal que si UPCN firmaba un convenio colectivo y este no podía tener remisión al RJB como sustento legal supletorio, por lógica debería respaldarse en la Ley de Contrato de Trabajo. En tal caso, la Ley 24.185 perdería toda razón de ser.

Finalmente la necesidad de derogar el RJB por ser una ley, surgida de un gobierno de facto, con cláusulas claramente antidemocráticas, y reemplazarla por la primera ley de empleo público nacida de un gobierno constitucional en los últimos cuarenta años, era un argumento fuerte compartido por ambos actores: gobiernos y sindicato.

Vale la pena recordar lo anterior para comprender que el proyecto consensuado en aquella comisión, posteriormente perfeccionado durante el trámite parlamentario, fue en sí mismo un logro gremial sumamente importante. Pero también para valorar el sostenido esfuerzo de UPCN para dotar de sistematicidad al conjunto de instrumentos normativos que permitan fundar una nueva cultura organizacional en las instituciones públicas a través de la negociación colectiva.

CAPACITACIÓN, LA GRAN HERRAMIENTA.

Gran parte del éxito que tengan la Negociación Colectiva y la Ley Marco de Regulación del Empleo Público descansa en la creación de un fondo de Capacitación y Recalificación Laboral. Y, en esta dimensión de la formación de los trabajadores públicos convergen varios meridianos.

En primer lugar, el tema de la productividad. Todo el mundo parece hoy en día coincidir que el aumento de la productividad depende de integrar los procesos de gestión y los resultados con conocimiento e información.

En consecuencia, que las administraciones públicas vayan a contribuir al desarrollo de nuestras sociedades, dependerá de su talento para generación y procesamiento estratégico de información. Esto coloca al capital humano en primer lugar y revaloriza la gestión de los recursos humanos.

En segundo lugar, el tema de la tecnología. En la administración pública Argentina impera el concepto de centralidad normativa y descentralidad operativa, que resultaría inaplicable sin la flexibilidad que brinda la tecnología de la informática y de las telecomunicaciones. Ahora bien, se trata de tecnologías sofisticadas de las cuales, según dicen los expertos, apenas estamos viendo el comienzo, pero que introducen paradigmas de organización más complejos.

En tercer lugar, la integración de las administraciones públicas de los países del MERCOSUR requerirá un nivel más alto de formación. Y esto mismo se repetirá en la articulación entre todos los niveles de gobierno, en la medida que avancen los procesos de descentralización y la sistematicidad de las soluciones que demandan la sociedad.

Y finalmente, quizás englobando todas las consideraciones anteriores, la administración pública debe cumplir un papel relevante en la integración cultural de sociedades plurales y heterogéneas frente a las tendencias disolventes de la globalización, para mantener una identidad cultural diferenciadora y formativa.

Pero esta tarea no es fácil. Requiere que la gestión de los recursos humanos asuma el compromiso de la capacitación. En nuestra experiencia, la capacitación laboral tiene eficacia si se cumplen varias condiciones:

- Que exista un compromiso tomado por la máxima autoridad de cada institución, como un objetivo institucional.
- Que ese compromiso presuponga que la capacitación tiene un efecto terapéutico.
- Que se conozca el déficit que se intenta solucionar y se definan muy claramente las metas a alcanzar.

Si a este compromiso se le suma el del trabajador, considerado como persona y no meramente como un factor de producción, es decir como fin, la capacitación tendrá un impacto real en la organización y su efecto irá mejorando gradualmente la calidad de la administración.



Segunda edición nacional, 2003.

REFLEXIONES FINALES.

Situarse concretamente en el año 1999, lleva consigo un esfuerzo muy grande pues tendemos, según la particular naturaleza del que escriba, a pensar en que se termina un milenio y a otros, verse en los albores de un nuevo siglo. Tal vez ambos, sin comprender que es sólo el transcurso del tiempo, un suceso aleatorio, que no hay en ello ningún hecho concreto que modifique su vida.

Pero para un empleado público de la República Argentina, un trabajador estatal, un servidor público 1999, es un año especial, diferente, una divisoria de aguas. Es que sucedieron, en él, dos acontecimientos que cambiaron definitivamente su realidad laboral: el 1° Convenio de Trabajo del Sector Público Nacional y la sanción de la ley Marco de Regulación del Empleo Público.

Por ello, prologar el presente texto, el primer libro escrito sobre esta realidad, nos coloca en la extraña situación de sentir que estamos abriendo una puerta que al atravesarla nos inserta en un mundo nuevo, inédito. Aquello que leemos y escuchamos a diario sobre el futuro de las instituciones, el mundo del conocimiento, el Estado del siglo XXI, etc., está aquí y ahora, haciéndose, trabajándose, modelándose.

La mayor virtud de las ideas y reflexiones que vamos a encontrar en las siguientes páginas es que están escritas por los verdaderos actores de este proceso, ello nos va acompañar a comprender mejor cuál es nuestro presente, cómo llegamos a él y a cuál es el mejor camino para transformarnos definitivamente en los agentes del cambio.

Si me permiten, quisiera finalizar este prólogo compartiendo con ustedes una frase del Santo Padre Juan Pablo II *“En la sociedad contemporánea, donde el individualismo es cada vez más fuerte, es importante que los hombres tomen conciencia de que su acción personal, incluso la más humilde y discreta, sobre todo en el mundo del trabajo, es un servicio a sus hermanos en la humanidad y una contribución al bienestar de la comunidad entera. Esta responsabilidad brota de un deber de justicia. En efecto, cada uno recibe mucho de la sociedad y debe poder dar a su vez en función de sus talentos”* (Encíclica *Laborem Exercens*, 1981)

ANEXO II

Prefacio del libro
La negociación colectiva en el sector público.
OIT, 2013

Andrés Rodríguez.

Hace casi quince años aparecía un libro que llevaba por título *Estado Argentino. Transformación de las Relaciones laborales a través del Convenio Colectivo de Trabajo*, que también me tocó prologar y que intentaba reflejar la experiencia conjunta de representantes del Estado y de nuestra Unión del Personal Civil de la Nación en torno a un hecho inédito y transformador: el primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, suscripto en diciembre de 1998 y homologado por el Decreto N° 66/99. Desde ese momento hasta la fecha, nuestra Argentina, el Estado Nacional y las relaciones de trabajo presentes en él han atravesado una historia intensa, compleja, difícil y de una riqueza, que las futuras generaciones podrán analizar y de allí sacar experiencias imprescindibles.

En aquel momento, y en ese prólogo, decíamos: “(...) no concebimos estos procesos de cambio y modernización como un mero proceso de ajuste de las cuentas públicas o un ordenamiento de un calendario de pagos que amortizan deudas internas y externas, sino como una manera de extender y profundizar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad argentina.” A la luz de los acontecimientos de nuestro devenir posterior, podemos decir que si bien esto no fue debidamente comprendido en todo momento por los actores que tuvieron la responsabilidad de conducir los destinos de todos los argentinos, fue una conciencia irrenunciable entre los trabajadores públicos y en su representación sindical.

Si en aquellos años la experiencia de la negociación colectiva en el sector de la Administración pública, que concluyera en la firma de un Convenio colectivo, era no solo novedosa sino sin antecedentes en el mundo, el paso de los años nos demuestra que muchas de esas características se mantienen y

aun se han profundizado. Aquel convenio se transformó en una herramienta capital para la defensa de los derechos laborales de los trabajadores del sector, cuando las políticas de endeudamiento hicieron crisis a comienzos del siglo XXI, en nuestro país y en los llamados estados emergentes, arrasando con los sistemas de seguridad social, el poder adquisitivo de los salarios, el derecho a un trabajo digno y hasta con los ahorros de la población.

Cuando se decidió cambiar el norte de las políticas públicas y recuperar el rol central del Estado, recordando aquella sentencia de que “Sin Estado no hay Nación”, se visibilizó con meridiana claridad que era imposible pensar en un Estado eficiente y eficaz, acorde con las demandas y necesidades del pueblo argentino, sin una democracia real, sin justicia y dignidad en las relaciones del trabajo con sus empleados y, en ese camino, la negociación colectiva era el requisito ineludible: había que reconstruir al Estado y sus trabajadores se presentaban en primera línea para asumir la tarea.

Quiero recuperar algunos conceptos de aquel primer libro, allí decíamos que el Estado era “un bien cultural” y que para ser actor principal de todo proceso de cambio y modernización había tres claves: “La primera es revalorizar su identidad, porque ella define las relaciones internas, la relación con el público beneficiario de su actividad y con quienes le proveen servicios. La identidad conlleva la habilidad de elegir un ideal de futuro y todo eso se garantiza con un liderazgo comprometido. La segunda clave es que el sector público y el privado aprendan juntos. El sector público le puede enseñar al privado que además de incrementar la tasa de ganancia, las acciones humanas tienen otras motivaciones (...)” “La tercera pieza clave es la confianza. El pueblo y sus organizaciones sociales deben confiar en las instituciones gubernamentales. Los trabajadores deben confiar en que su trabajo sea valorado por la sociedad. Los gobernantes deben confiar en que la Administración les permitirá cumplir con su programa de gobierno y satisfacer las aspiraciones de los votantes. Esto implica un ejercicio cruzado de responsabilidad y delegación.” Retomo estos conceptos por considerar que mantienen su vigencia y tienen una actualidad absoluta. Cuando se debilitó la identidad como nación, entró en discusión la identidad de su Estado e hizo crisis en la confianza de todos los ciudadanos en las instituciones.

La idea de subordinar los derechos laborales y la justicia social a la tasa de ganancia nos condujo al enfrentamiento fratricida, a la exclusión de gran parte de nuestros compatriotas de la comunidad nacional y, lo que es peor aún, a dar por cierto que la mayor parte de ellos nunca volvería a ser incluida, es decir, a “ser parte” de esa comunidad. Si nuestro país, que ratificó

los convenios núm. 151 y núm. 154 de la OIT, los transformó en letra activa a través de la Ley N° 24.185 de Negociación Colectiva en el Sector Público, y plasmó en aquel primer Convenio y su modificatorio suscripto en diciembre de 2005 y homologado en febrero del año siguiente mediante el Decreto N° 214, ha atravesado vicisitudes, avances y retrocesos, podemos advertir entonces que su carácter de novedoso y excepcional se mantiene a nivel mundial.

Si miramos a nuestra América, vemos que solamente doce países han ratificado el Convenio núm. 151 de la OIT sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública y que solo ocho lo han hecho con el Convenio núm. 154 de Negociación Colectiva. A nivel mundial, no más de cincuenta países han hecho lo propio con ellos y no casualmente esto ha sido tema central de las discusiones durante la última reunión tripartita de la OIT, realizada en Ginebra. Creo que estos datos revelan la dificultad que aparece cuando se trata de poner en debate las relaciones entre los gobiernos y los trabajadores públicos, especialmente si lo que se plantea es que esas regulaciones no se realicen de forma unilateral, y no constituyan una concesión del “príncipe”, sino el fruto de la discusión, el debate y la participación de los trabajadores.

Es por ello que estar prologando este nuevo libro sobre la negociación colectiva en el sector público nacional nos moviliza a reflexionar sobre el camino recorrido, los avances logrados y lo que aún falta recorrer. Pero, al mismo tiempo, nos obliga a contextualizar esta reflexión, más todavía cuando observamos que la crisis que conmueve al mundo globalizado y que ha alcanzado esta vez y como nunca a los países centrales, pretende ser resuelta descargando sobre los trabajadores, en general, y sobre los empleados públicos, en particular, políticas de ajuste, reducciones salariales, despidos, achicamiento de la estructura pública y de los institutos del Estado de Bienestar, que, durante décadas, fueron construidos con el esfuerzo de esos mismos trabajadores.

Somos el ejemplo vivo de que es imposible construir un mundo más justo, comunidades prósperas, inclusivas y dignas, sin poner la economía al servicio de la Nación y el Estado al servicio del pueblo, pues está comprobado que un modelo económico al servicio del capital financiero sólo conduce a sociedades excluyentes, injusticia social y conflictos. Al mismo tiempo, también podemos demostrar que rediseñar el sector público, modernizarlo y hacerlo más eficaz, sólo es posible con el compromiso y la participación de los trabajadores. Obrar de este modo reduce los conflictos, motoriza los

cambios y acrecienta las posibilidades, al incorporar la experiencia, el conocimiento y las propuestas que ese capital intelectual, tan valorizado en el sector privado, que anida en cada trabajador, como fruto de la capacitación formal pero también de la labor cotidiana, aportan a la discusión en la negociación colectiva.

La Unión del Personal Civil de la Nación introdujo la negociación colectiva como un elemento estratégico, buscando incrementar el diálogo social, en procura de la profesionalización del empleo público. Por ello, tanto el primer convenio como el actual reposan sobre la actualización de los sistemas de carrera, la promoción de la excelencia y la capacitación permanente, conforme se adopten nuevas tecnologías y competencias, así como la evaluación de los resultados en la gestión. Un objetivo no menor, por cierto, ha sido la incorporación y profundización de determinados mecanismos de acción positiva destinados a la mujer trabajadora, mientras se ha redoblado la lucha contra la violencia laboral en todos los ámbitos en forma simultánea, en pos de acceder a ambientes de trabajo más amigables, tanto física como psíquicamente. Esta posibilidad de elaborar de manera conjunta, de todos los protagonistas sindicales y empleadores, una obra que recoge los frutos de una década intensa de negociación también es el resultado de la madurez de los actores, construida en el ejercicio cotidiano del respeto y la valoración del otro, al no edificar una relación de adversarios o enemigos sino de partes de un todo común, lo que constituye, en definitiva, la filosofía misma de la negociación, más aún en el mundo del trabajo.

Frente a la visión autoritaria de un Estado que decide por sí mismo, que legisla y establece las condiciones y características del trabajo, a las que el trabajador simplemente se somete, o de otra visión confrontativa, que solo constituye la otra cara de la misma moneda, hemos elegido un camino arduo, difícil, sin experiencias propias o ajenas que seguir, el de construir en forma conjunta una relación de empleo que garantice trabajo digno y Estado eficaz.

Es motivo de sano orgullo que la Organización Internacional del Trabajo valore esta experiencia argentina, convocando a los distintos autores y auspiciando esta obra que, seguramente, será un instrumento invaluable de consulta para investigadores y para todos los actores de lo público, por lo que quiero manifestar mi agradecimiento. Decíamos ayer: “Despunta el nuevo siglo. Nuevamente nos hallamos en un punto de inflexión donde los senderos se bifurcan. Si elegimos uno, podremos emprender un rediseño del Estado como un bien cultural, fuente de identidad y pertenencia. Lo

podemos hacer con el deseo y la voluntad de fortalecer las instituciones públicas, para restituirles la capacidad de redistribuir los frutos del crecimiento de modo más equitativo. El otro camino significa recrear una cultura administrativa perversa de botín político o burlar la participación popular y desintegrar el Estado, sembrando desesperanza y hundiendo en el fracaso las expectativas colectivas de construir consensos duraderos”. Hoy, me atrevo a decir que compartimos la convicción de que este es el sendero a recorrer, que en ello invertimos e invertiremos nuestra fuerza colectiva, nuestra convicción de trabajadores del Estado, nuestra vocación inculdicable de luchar por la justicia social y por la dignidad para los trabajadores y el pueblo argentino, junto con nuestra fe en la democracia y el respeto, como forma de vida.

Andrés Rodríguez

Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación
y Secretario General Adjunto de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina.



La negociación colectiva en el sector público

Primera edición, OIT, 2013.



AGRADECIMIENTOS

Analía Rampello
Cecilia Cascante
Alejandro Martínez
Mariano Keena
Noelia Peralta
Silvia Cepeda

(Gracias A!)

ÍNDICE

Nota Preliminar	7
Ponencias	9
<i>La evolución en el accionar de la administración del Estado: situaciones claves. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.</i>	
Andrés Rodríguez	11
<i>Construcción de consensos políticos entre los estados nacional, provincial y municipal y el sindicato. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.</i>	
Diego H. Gutiérrez	27
<i>Igualdad de oportunidades y de trato: un camino de construcción posible. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.</i>	
Karina Trivisonno	45
<i>Participación de los trabajadores en la elaboración de las políticas públicas. II Congreso Nacional de la Administración Pública, 2004.</i>	
Fernando A. Barrera	63
<i>Capacitación, una respuesta a los tiempos. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004</i>	
Aníbal Pablo Spairani	77

<i>La negociación colectiva como herramienta de transparencia en la determinación de los salarios del sector público.</i> <i>IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.</i>	
Omar Alfredo Auton	91
<i>Igualdad de oportunidades y de trato: un avance hacia la gobernabilidad democrática.</i> <i>XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.</i>	
Aníbal Pablo Spairani	111
<i>Participación sindical en el diseño de las estructuras orgánicas, dotaciones, modalidades laborales: una concepción nueva de dirección en el Estado democrático.</i> <i>XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.</i>	
Omar Alfredo Auton	125
<i>La Igualdad de Igualdades y de Trato como resultado de la Negociación colectiva.</i> <i>XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.</i>	
Karina Trivisonno	139
<i>La negociación colectiva como aporte de los trabajadores para la ampliación y consolidación del sistema democrático.</i> <i>XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.</i>	
Andrés Rodríguez	151
<i>Acerca de los Congresos</i>	167
<i>De l@s Autores</i>	173
<i>Anexo I</i>	181
<i>Anexo II</i>	199
<i>Agradecimientos</i>	209



Sirvan estos *Textos* de la Escuela de Formación Sindical para ampliar el recorrido formativo, entendido éste no sólo como una cuestión académica de arriba para abajo, sino como elementos de intercambio y debate, motivadores, enriquecedores, con los que vamos armando un camino de ida y vuelta, compartido, siendo esto lo que realmente nos permite formarnos y conocernos mucho más.

Analizar, comprender, intervenir, en una serie de complejidades y dificultades que transcurren a diario, con la celeridad de los tiempos actuales, amerita ir construyendo a la vez una mirada tanto del campo nacional como del internacional. Y hasta de la vida misma.

Este gremio, nuestra querida UPCN, pone un acento muy particular en la formación: es estratégica, sustantiva, troncal. Por ello, requiere de una actualización continua y permanente.

Generar el ámbito para que ello ocurra, articular los medios, propiciar el encuentro del conjunto de delegados, activistas, militantes, trabajadores todos, es algo dinámico, muy enriquecedor y recrea el concepto de solidaridad.

Los insto siempre, a seguir, a continuar la formación, consolidando en cada uno, en cada una, cuadros gremiales para el presente y futuro de nuestra Organización Colectiva.

ISBN 978-987-1506-27-9



9 789871 1506279

Andrés Rodríguez
Secretario General
Unión del Personal Civil de la Nación