

El futuro del trabajo en la administración pública: el caso argentino. Terminar con la precariedad laboral como condición necesaria para un Estado eficaz

Rodolfo Aguiar

1. Introducción

Cuando se habla de reforma del Estado o de modernización de la administración pública es común referirse a los cambios que requiere la estructura orgánica estatal, a las funciones y objetivos de las reparticiones públicas y al costo operativo-financiero de su funcionamiento.

De manera lateral, y subordinado a cuestiones de costos, se habla de la fuerza de trabajo en el sector público, siempre desde la premisa del supuesto desborde de las “plantas estatales” a las que hay que racionalizar o reducir. Al menos esto es lo central en los enfoques neoliberales sobre reforma del Estado, que aspiran a llevar la estructura estatal al mínimo posible y limitar al máximo su capacidad de intervención en materia económica y social.

Por el contrario, quienes vemos la existencia de un Estado democrático y social de derecho como aquel capaz de garantizar a los ciudadanos la igualdad de oportunidades y promover la distribución de la riqueza y la justicia social, entendemos que los trabajadores del sector público ocupamos un rol central. Y esto es así por dos motivos.

El primero de ellos es que el Estado y los servicios que presta son mano de obra intensivos, es decir, sin trabajadores que lleven adelante las políticas públicas no hay Estado. En segundo lugar, porque los trabajadores estatales somos el punto de contacto con la población beneficiaria de los servicios que presta el sector público.

Del compromiso con nuestra función, de nuestra capacidad e idoneidad, de la experiencia y aprendizaje adquirido a lo largo de nuestra trayectoria laboral, y del contacto que establecemos con la ciudadanía depende la eficacia de las acciones estatales.

De esto se desprende una máxima, una idea que, en la pelea por nuestros derechos, los trabajadores del Estado de Argentina nucleados en ATE y los trabajadores del sector público de toda América Latina y el Caribe adheridos a la CLATE hemos transformado en una consigna: “mi trabajo son tus derechos”. Cuando decimos esto estamos poniendo en evidencia que el empleo estatal y los derechos de los ciudadanos están vinculados, hermanados.

En la frase, hay una tensión verbal que, sin embargo, no resta sino que suma sentido a lo dicho. Y es la que une lo individual a lo colectivo.

¿Cómo se espera eficacia y eficiencia cuando un trabajador no cobra un salario digno?

¿Cómo es posible dedicación y compromiso en la función cuando no se sabe qué día se cobra el salario o si se continuará trabajando el mes siguiente?

¿Es posible adquirir y poner en juego una experiencia en la tarea ejercida cuando la rotación en funciones y puestos de trabajo es permanente e impide trayectorias de aprendizaje y perfeccionamiento?

¿Puede haber calidad en la atención cuando no se garantizan condiciones mínimas de salubridad laboral?

Este es el universo de la llamada “flexibilidad” a la que, bajo formas precarias de contratación, nos vuelcan muchos gestores de la función pública.

Paradójicamente quienes exigen eficiencia y eficacia, recurren a reformas supuestamente modernizadoras que restringen la prestación de servicios a los ciudadanos y pauperizan las condiciones de empleo.

El resultado que finalmente se obtiene es el contrario: malgasto de recursos y servicios deficientes. Pero a pesar de todas las dificultades, los trabajadores del sector público hemos sabido responder a esta crisis del Estado con organización y lucha. Lucha por nuestros derechos y reivindicaciones inmediatas y lucha por un Estado presente al servicio de nuestro pueblo.

Esto no es retórica, se expresa en experiencias concretas de las que puedo dar testimonio como dirigente de una organización sindical que ha logrado revertir el “estado de disponibilidad” o prescindibilidad del empleo público en la administración provincial de Río Negro, Argentina.

Voy a presentar aquí algunos casos que dan cuenta de esta experiencia e intentaré completar mis ideas con el apoyo de algunos conceptos sobre las relaciones laborales, reconocidos en las normas del trabajo a nivel local e internacional.

Pero ante todo aclaro que expondré desde una experiencia práctica antes que teórica. Es desde la articulación con la práctica que los trabajadores construimos conocimiento. Del mismo modo, vamos avanzando a medida que planteamos conflictos, pero también en tanto somos capaces de abrir canales de diálogo social.

En relación a esto último, considero valioso como dirigente sindical, poder exponer y compartir la posición de los trabajadores en un congreso sobre reforma del Estado. Porque es justamente el diálogo social el único medio que puede habilitar una reforma del Estado democrática, socialmente justa y capaz de garantizar derechos, tanto a ciudadanos como a trabajadores.

Ese diálogo social los trabajadores lo construimos en los procesos de negociación colectiva. Allí discutimos salarios y condiciones de trabajo. Y si bien las normas que reconocen el derecho a la negociación colectiva han excluido la posibilidad de que los sindicatos discutamos la estructura orgánica del Estado y sus funciones, los sindicatos estatales no resignamos nuestra potestad de discutir las políticas públicas que se nos convoca a implementar, así como tampoco a resistir las reformas que afectan los derechos de la ciudadanía.

Defender el diálogo social y la negociación colectiva se ha convertido en una cuestión imperiosa en estos días. A pesar de tratarse de un derecho consagrado a nivel internacional, nacional y local, recientemente ha habido administradores del Estado que han optado por perseguir la negociación colectiva con el código penal, como si fuera un delito.

El argumento para llevar adelante esas iniciativas persecutorias ha sido justamente la “lesividad” o el perjuicio al Estado de las negociaciones de los trabajadores. Una vez más, nuestra consigna “mi trabajo son tus derechos” nos pone en las antípodas de esos modelos de gestión que demonizan el empleo estatal y esconden que detrás de la crisis de las estructuras públicas está el escamoteo de recursos para las mayorías y el uso del poder estatal para favorecer negocios privados.

2. Estado, conflicto y diálogo social

El diálogo social es, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, “todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social”.

El diálogo social no suele surgir espontáneamente, al contrario, es común que éste se articule a partir de la existencia de conflictos y como un modo de resolverlos.

El diálogo social, ha sido definido por el Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina como un “proceso de toma de decisiones no autoritario, abierto, público y compartido, y sujeto a crítica, en un entorno en que los actores, los grupos, las partes no actúan sin comunicarse previamente con los demás en cuestiones que pudieran afectarlos”.

Asimismo el Consejo, diferencia el diálogo social de la concertación en tanto esta última implica la “práctica de acuerdos (formales o informales) tripartitos sobre determinadas decisiones estratégicas en el campo de la política social y de las relaciones laborales”. Y destaca que “los efectos sociales y económicos de la negociación no se agotan en los trabajadores y sus familias, sino que sus regulaciones irradian a la comunidad en la que se desenvuelve”.

En ese sentido, se considera a la concertación social, y a la negociación colectiva como vía para implementarla, como una forma de profundización de la democracia. Me parece importante exponer estos conceptos sobre diálogo social, concertación y negociación colectiva porque considero que toda reforma del estado, del tipo que sea, debe ser encauzada a través del diálogo social.

Asimismo, el reconocimiento de que la concertación social y la negociación colectiva irradian a toda la comunidad apoya la tesis que sostenemos desde esta idea acuñada en la organización sindical estatal, donde los derechos laborales de los trabajadores del Estado y los derechos ciudadanos componen un tándem.

Por otra parte, y aunque los trabajadores sindicalizados no renunciamos a nuestro derecho a huelga como forma básica de conflicto ante la vulneración de nuestros intereses, defendemos el diálogo social y la negociación colectiva como modo de alcanzar acuerdos. Y defendemos el ejercicio de la negociación colectiva como un derecho inalienable de los trabajadores ante los intentos recientes, como ha sucedido en el sector salud en Guatemala o en el sector municipal de la ciudad argentina de San Martín de los Andes, de perseguir la negociación colectiva con el código penal como algo “lesivo” o dañino para el Estado.

3. De la disponibilidad de los estables a la estabilidad de los precarizados

En el año 2011 la provincia de Río Negro, en Argentina, decidió enfrentar una crisis financiera con una ley de prescindibilidad que le permitía al Estado provincial desafectar o despedir selectivamente a su personal de planta permanente para sanear las cuentas públicas. Esto ponía a 20.000 trabajadores del sector público en riesgo.

La medida vulneraba el derecho a la estabilidad de los trabajadores del Estado reconocido en la Constitución Argentina, en la Constitución de Río Negro, así como por jurisprudencia y normas nacionales e internacionales. Pero ante todo permitía, por ejemplo, despedir sin causa de mal desempeño a docentes, enfermeras, efectores de servicios sociales, etc.

Es decir, restar trabajadores a servicios que justamente atienden las necesidades de los sectores más vulnerables, con el consiguiente cierre de servicios en hospitales, cierre de cursos en escuelas o interrupción de programas sociales. La ley fue finalmente derogada luego de una intensa resistencia sindical y social, pero marca un claro antecedente del tipo de instrumentos a los que se puede recurrir para hacer frente a la reforma estatal.

De más está decir que si la justificación en este caso era la emergencia financiera, la alternativa de aumentar los ingresos públicos debió haberse analizado antes de descargar la crisis sobre trabajadores y ciudadanos en general. La ley de disponibilidad fue derogada en el año 2012, no llegó a implementarse.

Pero como explicaba, dejó una señal de alerta: la primera variable de ajuste ante cualquier crisis y necesidad de reforma estatal son los trabajadores. Esta situación de vulnerabilidad a la que fueron expuestos los trabajadores de la planta permanente del sector público, y que llevaba a la potencial desintegración de varias reparticiones y servicios del Estado, no era el único flagelo que afectaba al empleo estatal.

La extendida precariedad laboral, que habilitó la incorporación de trabajadores mediante formas fraudulentas de contratación, fue otro aspecto que cobró relevancia ante la crisis provincial. Incluso muchos de esos trabajadores precarizados, contratados mediante empresas tercerizadas, ejercían funciones para el gobierno federal.

La precariedad fue cobrando relevancia cada vez que la posibilidad de prescindencia del personal contratado entraba en escena. Ello puso de relieve una situación paradójica del empleo público: la prestación permanente de servicios que le son inherentes al Estado de acuerdo a su misión y funciones se realizaba a través de proveedores privados, mediante contratistas de mano de obra.

Más allá del carácter fraudulento de estas relaciones laborales, considero que aquí, una vez más, entra en contradicción el principio de eficiencia de la acción estatal (contratar proveedores suele ser más costoso que realizar tareas por cuenta propia) así como el de eficacia (los intereses privados pueden entrar en conflicto con el interés público, por ejemplo en áreas de fiscalización).

Así como luchamos para derogar la ley de disponibilidad de los trabajadores de planta permanente, desde ATE Río Negro dimos una fuerte pelea contra las tercerizaciones y logramos luego de varios años incorporar al Estado a miles de trabajadores que realizaban tareas habituales, regulares y permanentes, propias de la función pública.

Esto no sólo redundó en mejoras para los trabajadores (aumento de salarios, aportes jubilatorios y de obra social) también permitió al Estado recuperar el control directo de ciertas funciones de sus organismos, como ocurrió en el SENASA.

4. Tercerización y capacidad regulatoria del Estado

Una caso paradigmático de cómo empleo público y eficacia/capacidad de la gestión estatal van de la mano se puso de manifiesto con la situación de los trabajadores tercerizados del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Una de las funciones clave de este organismo estatal de carácter federal es el control y fiscalización fitosanitaria.

Sin embargo, en la provincia de Río Negro (al igual que sucedió en otras regiones argentinas) dicha función fue delegada a una organización mixta denominada Fundación Barreras Patagónicas (FUNBAPA). Es decir, el Estado se desprendió de una función inherente a su atribución regulatoria y la dejó en manos de un tercero, a quien también transfirió la contratación del personal encargado de llevar adelante tales tareas.

¿Qué beneficios podría tener dicha forma de gestión? Los administradores del Estado argumentaron que la creación de una entidad descentralizada permitiría una gestión eficaz en el cumplimiento de sus funciones y eficiente en el manejo de los recursos. Todo ello a partir de una gestión ágil, moderna y desburocratizada. FUNBAPA llegó a contratar a 600 trabajadores distribuidos en 34 puestos sanitarios de la Patagonia.

Sin embargo, en el plano de las relaciones laborales esto llevó a que trabajadores regulares, habituales y permanentes que desarrollaban funciones propias de la misión principal de un organismo público fueran contratados en condiciones inferiores a la de sus pares de planta permanente.

Cobraban salarios inferiores por iguales tareas, los salarios no se actualizaban, parte del salario se abonaba "en negro" o de manera no remunerativa, no tenían aguinaldo (sueldo anual complementario) y no se respetaban las condiciones de salubridad e higiene propias de su actividad.

Paralelamente fundaciones como FUNBAPA (igual que otras en otras áreas geográficas del país como AFINOA) estaban vinculadas a asociaciones de productores dedicados a la exportación. De manera que una actividad de fiscalización del Estado era delegada a organizaciones del sector privado vinculadas a los actores que debían ser fiscalizados.

A su vez, estas organizaciones contaban con un staff de directivos que cobraban altos salarios, en contraste con lo que se abonaba al personal técnico. De manera que ni eficiencia en el gasto ni eficacia en la gestión, la tercerización mostraba un claro objetivo de actuar como mecanismo de disciplinamiento de la fuerza laboral.

La acción sindical de ATE permitió terminar con las contrataciones de FUNBAPA e incorporar al SENASA a los trabajadores dedicados a monitoreo, inspección, establecimiento de condiciones fitosanitarias, certificación y control sanitario al Convenio Colectivo de Trabajo del organismo. Del mismo modo, junto con los trabajadores volvieron a la órbita estatal las funciones delegadas a actores privados.

5. Precariedad laboral y social

Durante el año 2015 se multiplicaron las asambleas de trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro. El motivo era que un gran número de trabajadores de programas sociales se encontraban trabajando como "becarios".

Se trataba de un sistema perverso, que bajo el argumento de la capacitación destinaba grandes recursos carentes de todo control para la incorporación de trabajadores dedicados a llevar adelante los programas sociales de la provincia.

Estos trabajadores no eran reconocidos como tales, por lo que no cobraban salarios sino asignaciones definidas arbitrariamente, cuyo pago mensual podía diferirse o atrasarse sin ningún tipo de responsabilidad por parte del Estado contratante.

Esta situación afectó particularmente a los trabajadores de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), organismo encargado de atender a la población más vulnerable y de intervenir en situaciones de violencia y abuso contra niños, adolescentes y mujeres. Bajo la modalidad de becas se contrataba a profesionales psicopedagogos, psicólogos, asesores legales, operadores de jóvenes en conflicto con la ley penal o incluso administrativos.

Estos trabajadores con bajas remuneraciones, sin ningún tipo de aporte patronal ni estabilidad, y sometidos a un régimen de pagos irregular era el recurso humano con el cual el Estado hacía frente a su política social. A veces hay que señalar lo obvio.

Es más fácil advertir que se desfinancia un servicio público cuando el edificio en que funciona no tiene energía o su infraestructura está abandonada, pero menos atención se da al abandono de las políticas sociales cuando los trabajadores que las llevan adelante son olvidados.

Tal era el caso de los precarizados de la SENAF y las políticas sociales que realizaban.

Pero fue justamente gracias al valioso potencial humano de esos trabajadores y trabajadoras que los servicios sociales de la provincia se mantuvieron en funcionamiento aun en los peores momentos de crisis.

Ello también fue posible por la contención que encontraron en su organización sindical, donde pudieron organizarse para reclamar por sus derechos, para defender los programas que llevaban adelante ante la amenaza de cierre y para finalmente alcanzar el pase a la planta permanente de Estado. Nuevamente, la pelea por los derechos de los trabajadores hermanada con la pelea por los derechos de los sectores populares.

Fruto de la intensa lucha de ATE, hacia fines de 2017 la Provincia de Río Negro aceptó incorporar a la planta permanente del Estado a más de 500 trabajadores y terminar con el sistema de becas. Esto implicó, en lo inmediato un crecimiento salarial de entre un 350 a un 450% de las remuneraciones de profesionales y no profesionales.

La regularización de los trabajadores tuvo como correlato la continuidad y mejora de políticas sociales, como el Programa de Fortalecimiento Familiar. Las negociaciones entre sindicatos del sector público y gobierno llevaron en 2018 a la incorporación de becarios de otras reparticiones como Obras y Servicios Públicos, Salud, Agricultura, Ganadería y Pesca, Economía, y de Turismo, Cultura y Deporte.

6. Especialización y salubridad vs transitoriedad

En el año 2012 ATE se volcó a una intensa lucha por la re-estatización de todos los servicios tercerizados en los hospitales públicos. Se trataba de servicios de lavandería, cocina, limpieza y mantenimiento.

Esta pelea se dio, sin dudas, en el marco de la lucha reivindicativa de los trabajadores por mejores condiciones de trabajado, por equiparación salarial y de condiciones de laborales con los trabajadores de planta. Pero también incluyó un debate sobre la tercerización como modo de gestión.

La idea de transferir competencias estatales en actividades consideradas secundarias para concentrar el esfuerzo en la actividad fin o la actividad principal se utilizó como fundamentación para la tercerización de servicios. Sin embargo, desde ATE sostuvimos que esa tercerización era un negocio privado ante todo, que precarizaba a los trabajadores a la vez que generaba mayores costos operativos y baja calidad de servicios.

Incluso, la idea que un servicio de comedor o de mantenimiento hospitalarios es un actividad secundaria es herrada. Un prestador del servicio de alimentación en un centro de salud debe trabajar de manera coordinada y con prescripciones específicas alineadas con la gestión de los servicios médicos.

Del mismo modo, en el mantenimiento o en el servicio de lavandería hay especificidades que abarcan incluso cuestiones como parámetros de salubridad e higiene. La tercerización en hospitales y en escuelas también fue revertida fruto de la lucha sindical.

De este modo los trabajadores precarizados han alcanzado la estabilidad, la equiparación salarial y el acceso a la carrera en la función pública. Mucho queda por hacer en materia laboral. Lo que sin duda también ha sido un logro desde el sindicalismo estatal es haber podido recuperar la gestión pública integral de los servicios de salud y educativos.

7. A modo de conclusión

En los últimos dos años fruto de la lucha sindical hemos logrado la incorporación a la planta de trabajadores del Estado en la Provincia de Río Negro a unos 5.000 trabajadores y trabajadoras que prestaban tareas bajo formas de contratación precaria.

Hemos logrado incluso la incorporación del personal de la Legislatura, para que el empleo público no sea un botín de guerra que se disputa cada fuerza política que accede al gobierno. Este logro sin dudas tuvo como contraparte, hay que reconocerlo, una voluntad de diálogo político de parte de la administración estatal.

Un diálogo político que logró instalarse luego arduos conflictos, pero que una vez encauzado permitió un marco de concertación y acuerdo entre sindicatos y Estado que posibilitó materializar el derecho a la estabilidad laboral reconocidos por nuestro acervo constitucional pero ignorado durante décadas.

El proceso de diálogo y concertación social habilitó finalmente un camino hacia la institucionalización del derecho a la negociación colectiva. Luego de más de 35 años del retorno de la democracia a la Argentina, los trabajadores del Estado de Río Negro logramos que se firme el decreto que crea la Comisión que tendrá a su cargo la elaboración del Convenio Colectivo de Trabajo para la administración pública provincial.

Se trata de una conquista histórica que alcanzará a 17.000 trabajadores y trabajadoras del sector público provincial. Creo personalmente que esta conquista de derechos, como son la estabilidad y un Convenio Colectivo de Trabajo que permitirá jerarquizar la carrera administrativa y la función pública en general, es un avance para la sociedad rionegrina en su conjunto.

La estabilidad, además del derecho a la continuidad laboral de los trabajadores estatales, es la permanencia del Estado allí donde más se lo necesita. Es la posibilidad de garantizar trayectorias laborales que puedan acumular experiencia y aprendizaje para fortalecer los servicios a los ciudadanos. Es la inversión en lo más valioso que tiene el Estado, que es su capital humano. Aquel que contiene, repara y acerca oportunidades a quienes más lo necesitan.

Por eso en la pelea por nuestros derechos los trabajadores supimos incorporar la pelea por las políticas públicas que garantizan derechos (como el SENAF), la defensa del función pública y sus atribuciones regulatorias (como en SENASA), la lucha contra la tercerización y su falsa defensa en base a la supuesta mejora de los servicios y optimización de recursos (posición abandonada a partir de la re-estatización de servicios en hospitales y escuelas), la decisión de que no se utilice el empleo público como "botín de guerra" de los aspirantes al control del Estado (como evitamos con los pases a planta en Legislatura).

Desde aquella ley de disponibilidad de 2011 a hoy hemos transitado un camino que no fue fácil, que no ha agotado sus metas y objetivos, pero que ha sentado las bases para que los trabajadores del sector público sean protagonistas de la construcción de un mejor Estado.

Bibliografía

- LEY N° 4735. Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N°5001 del 06/01/12.
<https://www.rionegro.gov.ar/?catID=31>
- Constitución Nacional Argentina
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución de la Provincia de Río Negro
http://www.legisrn.gov.ar/const_prov.php

- Informe del Observatorio Social de la CLATE #1. Criminalización y represión de la protesta social y política. 2019. [http://www.clate.org/backend/my_documents/my_files/69Z_A.F. INFORME DIGITAL.pdf](http://www.clate.org/backend/my_documents/my_files/69Z_A.F._INFORME_DIGITAL.pdf)
- El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino. Consejo Federal de la Función Pública. Comisión de Empleo Público y Carrera. Buenos Aires. Julio 2013. <http://www.relats.org/documentos/CLATE.Villarroel.pdf>
- El Futuro del Trabajo en el Sector Público. El avance de la tercerización como amenaza al trabajo decente. CLATE. 2018. http://www.clate.org/oit2019/descargas/AF_OIT_ESP.pdf

Reseña biográfica

Rodolfo Aguiar. Nació en Ingeniero Huergo, Provincia de Río Negro, Argentina el 2 de mayo de 1971. Estudió abogacía en la Universidad Nacional del Comahue (UNCo), en la Ciudad de General Roca, carrera que cursó hasta cuarto año. Ingresó a trabajar en el Estado en el año 1998, en la Obra Social de los Jubilados y Pensionados (PAMI). Desde sus inicios en el sector público se afilió a ATE, donde participó de la lucha contra la precarización laboral y fue electo delegado de base. En 2011 fue elegido Secretario General del Consejo Directivo Provincial de ATE en Río Negro, cargo este que renovó en 2015. En dos oportunidades fue electo Secretario General de la CTA Río Negro, cargo que ocupa en la actualidad.